

Margit Schratzenstaller, Bernd Berghuber

Finanzierungsalternativen zum EU-Budget

Der EU-Haushalt speist sich primär aus nationalen Beiträgen. Die fortschreitende europäische Integration und die Finanzierung von "europäischen öffentlichen Gütern" bzw. von Aktivitäten mit grenzüberschreitenden positiven externen Effekten sprechen für die Zuweisung eigener Steuern an die EU. Dafür eignen sich insbesondere eine Devisentransaktionssteuer sowie eine Kerosinsteuer. Weitere Eckpunkte einer Reform des EU-Eigenmittelsystems könnten die Abschaffung der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel sowie die Beibehaltung der auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierenden Eigenmittel als ergänzende Finanzierungsquelle sein.

Begutachtung: Karl Aiginger, Fritz Breuss • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adressen: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at, Bernd.Berghuber@wifo.ac.at, Dietmar.Klose@wifo.ac.at

Im Frühjahr 2006 wurde unter der Ratspräsidentschaft Österreichs nach zweijährigen Verhandlungen schließlich Einigung über die finanzielle Vorausschau für die Periode 2007 bis 2013 erzielt. Der zwischen Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und den im Rat vertretenen 25 Mitgliedstaaten vereinbarte neue Finanzrahmen folgt der finanziellen Vorausschau 2000 bis 2006 ("Agenda 2000"). Während des langwierigen Verhandlungsprozesses beklagten viele der beteiligten Repräsentanten der Mitgliedsländer sowie der europäischen Institutionen ebenso wie Experten wiederholt nicht nur Defizite in den Ausgaben der EU¹⁾, sondern auch die Reformbedürftigkeit des bestehenden Eigenmittelsystems der EU.

Vor dem Hintergrund dieser – nicht erst im Rahmen der letzten Finanzverhandlungen geführten – Reformdiskussion sind zunächst längerfristige Entwicklungstrends von Höhe und Struktur der Einnahmen der EU sowie mögliche damit verbundene Probleme von Interesse. Zudem stellt sich die Frage, wie der insbesondere von der Europäischen Kommission seit Jahren propagierte (und in der aktuellen Debatte prominenteste) Reformvorschlag, der EU eine eigene Steuerhoheit zuzuweisen und das EU-Budget teilweise aus EU-Steuern zu finanzieren, sowie die Eignung einzelner Steuern als EU-Steuern zu beurteilen sind.

Die EU hat keine Finanzhoheit und damit nicht das Recht, selbst Steuern oder Abgaben zur Finanzierung ihrer Aufgaben einzuhoben. Vielmehr ist innerhalb der EU die Steuerhoheit bei den Mitgliedsländern auf der nationalen sowie gegebenenfalls der subnationalen Ebene angesiedelt. Ein (sehr geringer) Teil der nationalen Steuereinnahmen, die die Mitgliedsländer zur Finanzierung ihres Haushalts erheben, wird an die EU weitergeleitet. Die EU hat grundsätzlich drei Einnahmequellen (siehe Kasten "Der Gesamthaushalt der EU"): traditionelle Eigenmittel (Agrarzölle, Zuckerabgaben, Zölle), Mehrwertsteuer-Eigenmittel und BNE-Eigenmittel²⁾. Zusätzlich erzielt die EU sonstige Einnahmen. Ausgaben der EU dürfen ausschließlich durch Eigenmittel finanziert werden, ein Haushaltsdefizit ist laut Art. 269 des EG-Vertrags (in der Fassung des Vertrags von Nizza von 2001) rechtlich nicht möglich.

Struktur und Umfang der EU-Einnahmen

¹⁾ Vgl. zu den Ausgaben der EU Pitlik, H., "Ausgabenprioritäten im EU-Budget 2007-2013: Die Perspektive des Fiskalföderalismus", in diesem Heft, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=27903, und Fritz, O., Sinabell, F., "Die Kohäsions- und Agrarpolitik im neuen Finanzrahmen der EU", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(11), S. 817-833, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=27764.

²⁾ Diese Eigenmittelquelle wurde früher auf Grundlage des BSP (Bruttoinlandsprodukt), seit 2000 auf Grundlage des BNE (Bruttonationaleinkommen) berechnet.

Der Gesamthaushalt der EU

Neben den Einnahmen aus Eigenmitteln erzielt die EU sonstige Einnahmen durch Verzugszinsen, Straf gelder, Gehälter der Bediensteten der EU-Organ e, Bankzinsen usw. Sie erreichten 2005 insgesamt 3,6 Mrd. €. Zum Gesamthaushalt wird außerdem der Haushaltsüberschuss der Vorperiode hinzugerechnet (2005 2,7 Mrd. €; *Europäische Kommission, 2006C*). Ausgaben der EU dürfen ausschließlich durch Eigenmittel finanziert werden, ein Haushaltsdefizit ist laut Art. 269 EG-Vertrag (in der Fassung des Vertrags von Nizza von 2001) rechtlich nicht möglich: "Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert." Dennoch spielt die Kreditaufnahme im Rahmen der Aktivitäten auf EU-Ebene eine gewisse finanzpolitische Rolle, weil bestimmte Institutionen, vor allem die Europäische Investitionsbank (EIB), dazu ermächtigt sind, bis zu einer Höchstgrenze Darlehen zu vergeben und dafür Kredite aufzunehmen: Die EIB vergibt Kredite und Bürgschaften an öffentliche und private Institutionen.

Um die benötigten Einnahmen berechnen zu können, werden zuerst die Ausgaben veranschlagt. Sodann werden die Eigenmitteleinnahmen so bemessen, dass der Haushalt ex ante ausgeglichen ist: "Die verschiedenen Einnahmequellen werden nacheinander, d. h. durch Berechnung einer Reihe sukzessiver Salden, in Anspruch genommen. Zunächst wird das erwartete Aufkommen aus den sonstigen Einnahmen und den geschätzten Überschüssen des vorangegangenen Haushaltsjahres von der Gesamtsumme der veranschlagten Ausgaben abgezogen. Der Ausgabensaldo wird aus den Eigenmitteln finanziert. Innerhalb der Kategorie der Eigenmittel wird zunächst das geschätzte Aufkommen aus traditionellen Eigenmitteln abgezogen. Sodann wird der zum einheitlichen Abrufsatz ermittelte Mehrwertsteuerbetrag (der durch den Britenrabatt beeinflusst wird) in Abzug gebracht" (*Europäische Kommission, 2002*). Der Restbetrag wird durch Anwendung des einheitlichen Abrufsatzes auf die BNE-Eigenmittel finanziert.

Q: *Europäische Kommission (2002), Europäische Union (2006)*.

Sowohl Art und Umfang der Eigenmittelerzielung als auch die Aufgabenübernahme durch die EU müssen vom Europäischen Rat einstimmig und von allen Mitgliedstaaten gemäß ihrer Verfassung beschlossen werden. Der Abrufsatz der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ist gegenwärtig auf 0,5% der harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage fixiert³⁾, während der für alle Mitgliedsländer einheitliche Satz für die BNE-Eigenmittel als Residualgröße ermittelt wird: Er wird so festgelegt, dass die Ausgaben gedeckt sind. Die derzeitige Obergrenze der EU-Ausgaben beträgt 1,31% des EU-BNE (Verpflichtungsmittel) bzw. 1,24% des EU-BNE (Zahlungsmittel). Diese Obergrenzen entsprechen gleichzeitig den "Eigenmittel-Obergrenzen", die das Gesamtvolumen an Eigenmitteln nach oben deckeln.

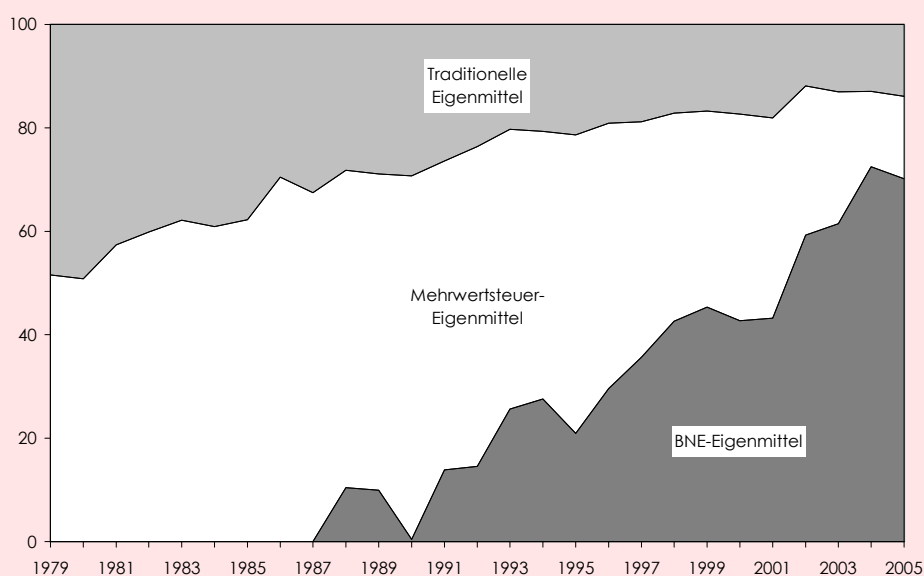
2005 wurde, wie die Eigenmittelzahlungen in Prozent des BNE zeigen, diese Grenze in der Praxis nicht erreicht. Die tatsächlich geleisteten Beiträge der Mitgliedsländer bleiben in der Regel deutlich unter der Obergrenze. So erreichten etwa im Jahr 2004 die geleisteten Zahlungen aller EU-Mitgliedsländer zusammen nur 0,91% des BNE der EU (95,1 Mrd. €), 2005 0,93% (100,8 Mrd. €; *Europäische Kommission, 2006A*).

Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, hat sich die Zusammensetzung der Eigenmittel in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten stark verändert. Die direkt der EU zufließenden traditionellen Eigenmittel verloren merklich an Bedeutung – hatten sie 1980 noch knapp 50% der gesamten Einnahmen ausgemacht, so ist ihr Anteil seither rückläufig und sank zwischen 1995 und 2005 von 21% auf knapp 14%. Damit wird die Finanzierung des EU-Haushalts immer stärker direkt aus den nationalen Budgets der Mitgliedsländer getragen. Der Rückgang der Zolleinnahmen im Zuge der Handelsliberalisierung und der Erweiterung der EU sowie die deutliche Abnahme des Anteils der Mehrwertsteuer-Eigenmittel schlugen sich in einem Anstieg des absoluten und relativen Gewichts der BNE-basierten Eigenmittel nieder.

³⁾ Im Rahmen des "VK-Ausgleichs" (VK für "Vereinigtes Königreich") zur Finanzierung des "Briten-Rabatts" werden für einige Nettozahler-Länder ermäßigte Mehrwertsteuer-Abrufsätze gewährt (vgl. Kasten "Das Eigenmittelsystem der EU").

Abbildung 1: Struktur der EU-Eigenmitteleinnahmen

Anteile an den gesamten Eigenmitteln in %



Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006; EU-Finanzbericht 2005.

Das Eigenmittelsystem der EU

Mit dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom April 1970 (Amtsblatt Nr. L 94 vom 28. Oktober 1970) wurden die einzelstaatlichen Beiträge der EU-Mitgliedsländer durch ein System von Eigenmitteln ersetzt. Diese Einnahmen fließen der EU automatisch zur Finanzierung ihres Haushalts zu, ohne dass dazu weitere Beschlüsse auf nationaler Ebene erforderlich wären. Ihr Gesamtvolumen ist seit dem Beschluss vom Juni 1988 durch die Eigenmittel-Obergrenzen nach oben limitiert. Die Obergrenze der Eigenmittel für Mittel für Verpflichtungen wurde 2000 im Zuge der Umstellung von ESVG 79 auf ESVG 95 von 1,34% auf 1,31% des EU-BNE, jene für Mittel für Zahlungen von 1,27% auf 1,24% des EU-BNE verringert (1992 hatte sie 1,2% des EU-BNE betragen, 1995 wurde sie auf 1,21% und in den folgenden Jahren bis 1999 schrittweise auf 1,27% des EU-BNE angehoben).

Das Eigenmittelsystem in seiner heutigen Ausgestaltung (2000/597/EG, Euratom) umfasst die traditionellen Eigenmittel (2005 14% der Eigenmitteleinnahmen), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel (16%) und die BNE-Eigenmittel (70%).

Die *traditionellen Eigenmittel* waren mit Zöllen und Agrarzöllen (auf die Einfuhr von landwirtschaftlichen und anderen Erzeugnissen aus Drittländern) sowie Zuckerabgaben (von den Zuckererzeugern entrichtet, dienen der Finanzierung von Ausfuhrerstattungen für Zucker) bis 1980 die einzige Finanzierungsquelle der EU. Sie werden von den Mitgliedsländern zugunsten der EU eingezogen und direkt an den EU-Haushalt überwiesen (abzüglich eines Anteils von 25%, der bei den Mitgliedstaaten zur Deckung ihrer Erhebungskosten verbleibt).

Die *Mehrwertsteuer-Eigenmittel* wurden 1980 eingeführt als ursprünglich "residuale" Finanzierungsquelle mit einem im Prinzip für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Abrufsatz auf eine harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Der Abrufsatz wird auf die harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage angewandt, die auf höchstens 50% des nationalen BNE begrenzt ist. Die Obergrenze wurde zwischen 1995 und 1999 schrittweise von 55% auf 50% der Bemessungsgrundlage gekürzt. Bei der Einführung betrug der (höchstmögliche) Abrufsatz 1%, 1985 wurde er auf 1,4% erhöht, zwischen 1995 und 1999 schrittweise auf 1% zurückgeführt. Für 2002 und 2003 wurde er auf 0,75% gesenkt, für die Jahre 2004 bis 2006 auf 0,5%. Der Finanzrahmen 2007-2013 sieht einen Abrufsatz von 0,3% vor. Im Zuge der Finanzierung des "Brittenrabatts" wird für einige Nettozahler für den Zeitraum 2007 bis 2013 ein ermäßigter Abrufsatz gewährt (Deutschland 0,15%, Schweden und Niederlande 0,1%, Österreich 0,225%).

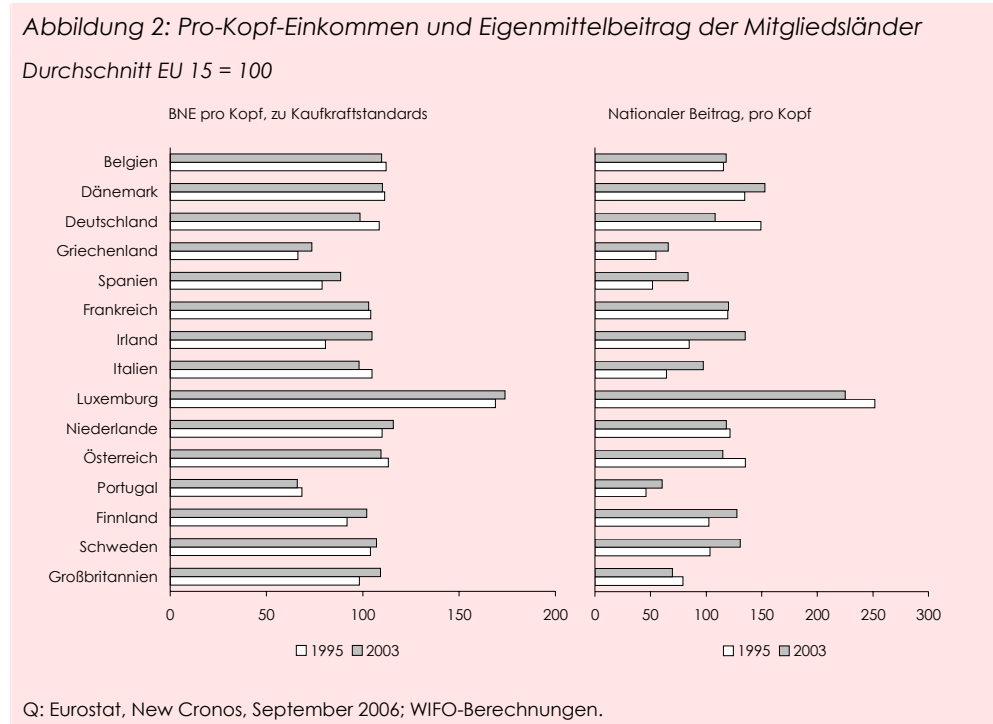
Die *BNE-Eigenmittel* wurden 1988 eingeführt. Sie dienen als "residuale" Finanzierungsquelle dem Ausgleich des Haushalts im Rahmen der Eigenmittel-Obergrenzen; entsprechend werden die für alle Mitgliedstaaten identischen Abrufsätze jährlich neu fixiert.

Q: Europäische Kommission (2001), Europäische Union (2006).

Durch zwei Ratsbeschlüsse aus den Jahren 1992 (1995 in Kraft getreten) und 1999 (2002 in Kraft getreten) wurde der Hauptanteil der Finanzierung von den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln zu den BNE-Eigenmitteln verlagert. Teil davon war eine schrittweise Senkung der Abrufsätze für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Kasten "Das Eigenmittelsystem der EU") auf mittlerweile 0,5% der – im selben Zeitraum auf 50% des

nationalen BSP gekürzten – harmonisierten Bemessungsgrundlage. Gleichzeitig wurde bis zum Jahr 1999 die Obergrenze der Eigenmittel schrittweise von 1,20% auf 1,27% (damals des BSP nach ESVG 79) angehoben (Europäische Kommission, 2001). Mit dieser Verlagerung von den Mehrwertsteuer- zu den BNE-Eigenmitteln sollte einerseits der Finanzierungsspielraum des EU-Haushalts erweitert werden. Andererseits sollte die Verteilung der Beitragslast zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Länder verändert werden: Während die Beiträge auf der Basis der Mehrwertsteuer tendenziell regressiv wirken, entsprechen die am BNE bemessenen Beiträge eher der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Deutsche Bundesbank, 1999).

Ob die wirtschaftlich schwächeren Länder dadurch tatsächlich entlastet wurden, kann hier nicht untersucht und bewertet werden. Die Entwicklung des BNE pro Kopf verläuft aber nicht zwingend parallel zu der des nationalen Beitrags pro Kopf (Abbildung 2: Luxemburg, Portugal, Italien, Dänemark).



Das EU-Budget wuchs bis zum Jahr 2005 (dem ersten Jahr nach der EU-Erweiterung um 10 Länder im Mai 2004) auf 100,8 Mrd. €, beinahe das Eineinhalbfache des Haushalts von 1995 (67,8 Mrd. €; Übersicht 2). In den letzten zehn Jahren ging der Anteil Deutschlands an den gesamten Eigenmittelzahlungen von 31,4% auf 20% zurück, zum Teil weil der Beitrag Deutschlands zum BNE der gesamten EU sich verringerte, zum Teil aber auch durch Beitragsvergünstigungen (siehe unten). Gleichzeitig nahm der Anteil Spaniens deutlich und jener von Griechenland und Portugal jeweils leicht zu.

Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten

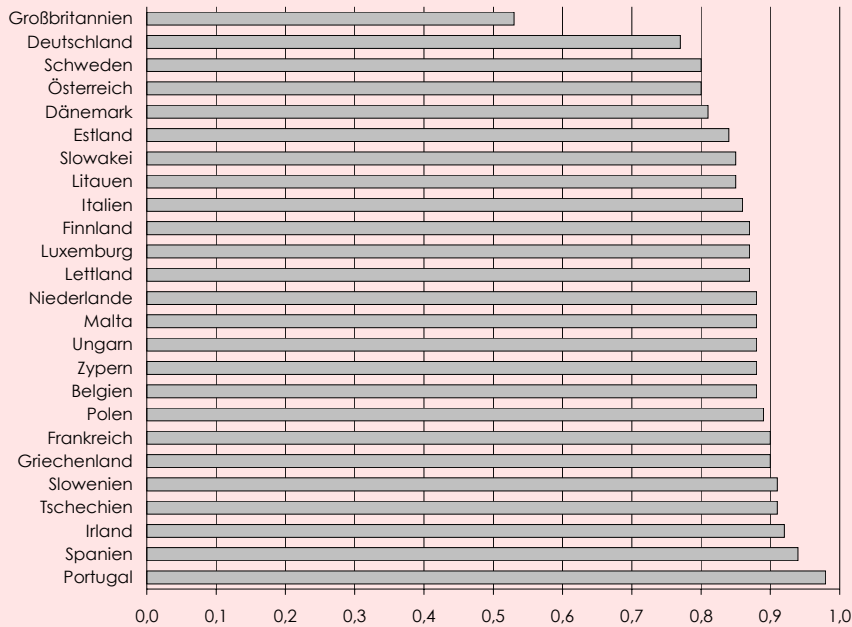
Der *Bruttobeitrag*, also die gesamten geleisteten Zahlungen an die EU, ist die einfachste Maßzahl für den Beitrag eines Mitgliedslandes zur Finanzierung des EU-Budgets. Zieht man davon die traditionellen Eigenmittel ab, ergibt sich der *nationale Beitrag*, der sich aus mehrwertsteuerbasierten und BNE-basierten Eigenmitteln zusammensetzt. Der nationale Beitrag (Abbildung 2) ist für Vergleiche zwischen einzelnen Mitgliedstaaten besser geeignet als der Bruttobeitrag, weil er die tatsächlich von diesem Land aufgebrauchten Mittel wiedergibt. Abbildung 3 zeigt die nationalen Beiträge in Prozent des BNE (der Beitragsrabatt für Großbritannien ist hier schon berücksichtigt).

Eine wichtigere Rolle als der nationale Beitrag spielt in der politischen Diskussion sowie den EU-Budgetverhandlungen die *Nettobeitragposition* der einzelnen Länder; sie wird in der nationalen Zahlungsbilanzstatistik erfasst. Als Saldo aus den Finanzie-

rungsbeiträgen (Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel) an die EU und den Mittelrückflüssen aus dem EU-Haushalt an ein Land spiegelt sie den finanziellen Nettovorteil wider, den ein Mitgliedstaat aus dem EU-Budget ziehen konnte.

Abbildung 3: Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel der Mitgliedsländer

2005, in % des BNE



Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006.

Abgesehen davon, dass die Nettobeitragsposition allein den ökonomischen Einfluss der europäischen Integration auf die Mitgliedstaaten bei weitem nicht ausreichend erfassen kann – die EU-Mitgliedschaft ist neben den direkten Zahlungen aus dem EU-Budget mit einer Reihe indirekter ökonomischer Effekte (etwa Möglichkeit zur Erschließung neuer Absatzmärkte) verbunden –, birgt die Berechnung dieser Größe gewisse Unschärfen (Clemens – Lemmer, 2006): Auf der Einnahmenseite lassen sich die eingehobenen Zölle nicht eindeutig dem Land zurechnen, in dem sie entrichtet wurden, weil der Bestimmungsort der Waren möglicherweise ein anderer ist ("Rotterdam-Effekt"). Deshalb werden die traditionellen Eigenmittel nicht in die Berechnung der Nettobeitragsposition einbezogen. Auf der Ausgabenseite können die Ausgaben für externe Politikbereiche (Zahlungen an Drittstaaten) den Mitgliedstaaten nicht direkt zugerechnet werden. Exportsubventionen für Agrarexporte werden in der Statistik des Exportlandes registriert, nicht am Produktionsort. Die Verwaltungsausgaben, die im Zusammenhang mit den Institutionen der EU zu sehen sind, werden in der offiziellen Berechnung der Kommission größtenteils den Sitzländern der Organe (vor allem Belgien) zugeordnet (Deutsche Bundesbank, 2005). Solche Unschärfen können zu Verzerrungen führen⁴⁾.

Weil die nicht den Mitgliedstaaten zuordenbaren Einnahmen größer sind als die nicht zuordenbaren Ausgaben, zahlen alle Länder gemeinsam scheinbar weniger ein, als an alle Länder zurückfließt, sodass die Nettobeitragsposition jedes einzelnen Mitgliedslandes entsprechend verzerrt wird. Der Rückfluss aus dem Budget wird also

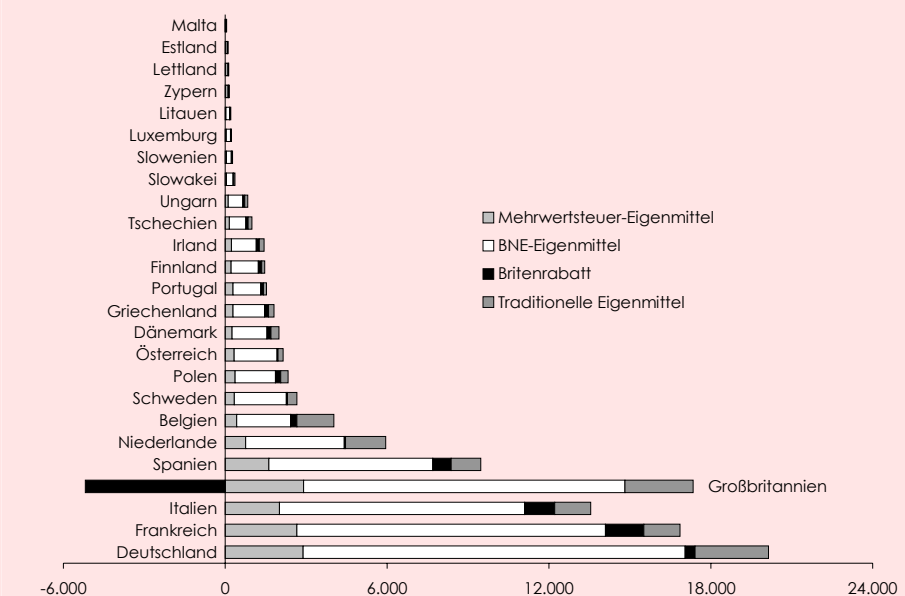
⁴⁾ Weil sich die EU-Institutionen in Belgien, Luxemburg und Frankreich befinden, sind diese Staaten die Hauptempfänger der Verwaltungsausgaben, welche überwiegend für Leistungen der dort Beschäftigten (verschiedener Nationalitäten) ausgegeben werden (Deutsche Bundesbank, 2005), somit Teil des nationalen BNE sind und diesen Staaten daher als Rückflüsse aus dem Budget zugerechnet werden müssten. Letztlich werden diese Leistungen für alle Mitgliedstaaten erbracht, eine Zurechnung zu den Sitzstaaten der Organe ist daher umstritten.

tendenziell überschätzt⁵⁾. Dieser statistische Effekt ist deshalb relevant, weil der Nettobeitrag in der politischen Diskussion um Verteilung und Höhe des EU-Budgets eine zentrale Rolle einnimmt. Zwar wird die Verteilung zwischen den Mitgliedsländern durch diesen statistischen Effekt nicht beeinträchtigt, das Volumen der gesamten Umverteilung durch das EU-Budget erscheint aber höher, als es tatsächlich ist. Um dieses Problem zu korrigieren, berechnet die Kommission "operative Haushaltssalden", die die offiziellen Nettobeitragspositionen darstellen (*Europäische Kommission, 2006A*). Dazu werden die Verwaltungsausgaben von den Rückflüssen an die Mitgliedsländer abgezogen ("operative Ausgaben"). Die nationalen Beiträge werden dann so angepasst, dass ihre Summe den operativen Ausgaben entspricht⁶⁾. Die Summe der Nettosalden aller Mitgliedstaaten ergibt dann Null, die Verzerrung wird eliminiert.

Außerdem können sich zeitliche Verschiebungen durch Unterschiede zwischen Soll- und Ist-Größen der Zahlungsströme eines Haushaltsjahres ergeben. Beispiele hierfür sind die Übertragung von Zahlungsverpflichtungen⁷⁾ sowie Beitragsermäßigungen aufgrund von unregelmäßigen Überschüssen im EU-Haushalt (*Deutsche Bundesbank, 1999*).

Abbildung 4: Eigenmittelzahlungen an die EU im Jahr 2005

Mio. €



Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006.

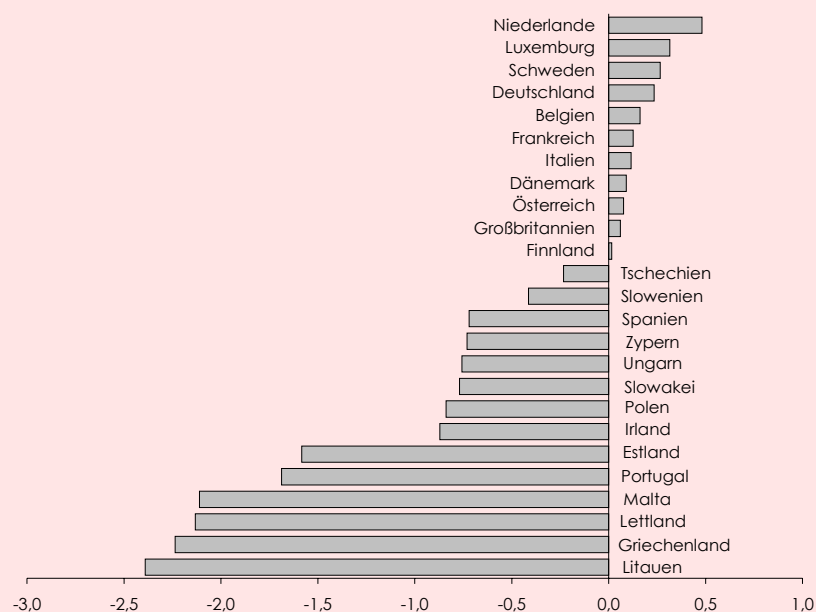
⁵⁾ Man könnte argumentieren, dass die Ausgaben für externe Politikbereiche und Verwaltung, gäbe es die EU nicht, zumindest teilweise auf nationalstaatlicher Ebene anfielen (*Deutsche Bundesbank, 1999*). Dadurch würde der beschriebene Effekt allerdings noch verstärkt.

⁶⁾ So wurde etwa der Anteil Österreichs 2005 (2 Mrd. €) an der Summe aller nationalen Beiträge (86,7 Mrd. €) berechnet. Dieser Prozentsatz (2,2%) wurde mit der Summe der operativen Ausgaben (90,7 Mrd. €, ohne Verwaltung) multipliziert. Das Ergebnis ist der angepasste nationale Beitrag: 2,04 Mrd. €. Stellt man diese Zahlen an Österreich geflossenen operativen Ausgaben (1,77 Mrd. €) gegenüber, so ergibt sich ein Nettobeitrag oder operativer Haushaltssaldo von 278 Mio. €.

⁷⁾ Wenn ein Projekt mit EU-Mitteln kofinanziert wird, müssen auch nationale Mittel bereitgestellt werden. Erfolgt dies nicht im dafür vorgesehenen Jahr, so werden die Zahlungsverpflichtungen in die nächste Budgetperiode übertragen.

Abbildung 5: Nettobeitrag 2005 der Mitgliedsländer

In % des BNE



Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006. Ohne traditionelle Eigenmittel und ohne Verwaltungsausgaben.

Übersicht 1: Eigenmittelzahlungen der EU-Mitgliedsländer in % des BNE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	In % des BNE										
Belgien	1,21	1,24	1,32	1,35	1,32	1,32	1,34	1,11	1,25	1,32	1,34
Tschechien										0,68	1,06
Dänemark	0,94	0,95	1,02	1,10	1,02	0,99	1,01	0,92	0,94	0,99	0,95
Deutschland	1,11	1,09	1,12	1,07	1,06	1,07	0,94	0,83	0,89	0,91	0,90
Estland										0,66	1,00
Griechenland	1,06	1,10	1,07	1,17	1,13	1,05	1,02	0,94	1,00	1,04	1,01
Spanien	0,82	0,95	1,09	1,11	1,11	1,03	0,99	0,91	0,97	1,02	1,06
Frankreich	0,99	1,00	1,04	1,02	1,01	0,99	0,96	0,91	0,95	0,97	0,98
Irland	1,44	1,29	1,07	1,41	1,36	1,20	1,23	0,95	0,96	0,99	1,05
Italien	0,76	0,92	0,83	0,98	0,96	0,93	0,94	0,88	0,89	1,00	0,96
Zypern										0,79	1,15
Lettland										0,62	1,03
Litauen										0,68	1,02
Luxemburg	1,14	1,06	1,09	1,36	1,09	0,97	1,28	0,89	0,98	0,99	0,93
Ungarn										0,70	1,01
Malta										0,78	1,15
Niederlande	1,28	1,29	1,36	1,39	1,28	1,29	1,22	0,95	1,03	1,08	1,17
Österreich	0,98	1,02	1,16	1,11	1,05	1,01	0,99	0,83	0,86	0,87	0,88
Polen										0,67	1,00
Portugal	1,00	0,92	1,10	1,06	1,09	1,05	1,01	0,89	0,95	0,94	1,05
Slowenien										0,66	1,01
Slowakei										0,67	0,97
Finnland	0,92	0,98	0,99	1,01	1,02	0,95	0,91	0,84	0,94	0,97	0,94
Schweden	0,89	0,94	1,08	1,08	1,00	1,01	0,95	0,81	0,92	0,95	0,92
Großbritannien	1,07	0,88	0,76	0,98	0,81	0,89	0,48	0,60	0,61	0,67	0,67
EU 25	1,02	1,01	1,02	1,07	1,02	1,01	0,90	0,83	0,88	0,91	0,93
Eigenmittel-Obergrenze	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006.

Besondere Aktualität im Zusammenhang mit der Nettobeitragposition erlangte bei den letzten Budgetverhandlungen wieder der "Brittenrabatt" (2005 insgesamt 5,2 Mrd. €; Europäische Kommission, 2006C). Aufgrund des Beschlusses des Rats von Fontainebleau 1984 erhält Großbritannien jährlich eine Rückzahlung in Höhe von zwei Dritteln seines Nettobeitrags. Diese Sonderregelung handelte die britische Pre-

mierministerin Margaret Thatcher zu einer Zeit aus, als Großbritannien ein im EU-Vergleich relativ niedriges Wohlstandsniveau aufwies. Aufgrund der schwach ausgeprägten Agrarindustrie konnte das Land wesentlich weniger an der EU-Agrarförderung partizipieren als etwa Frankreich. Zur Finanzierung dieser Korrektur tragen die anderen Mitgliedstaaten nach der Höhe ihres BNE bei. Ausnahmeregelungen gelten für die Nettozahler Niederlande, Deutschland, Österreich und Schweden, die seit 2002 nur noch 25% der sich so ergebenden Korrekturbeiträge zahlen (Clemens – Lemmer, 2006).

Übersicht 2: Niveau und Struktur der Eigenmittelzahlungen der EU-Mitgliedsländer

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Mio. €										
Belgien	2.680	2.751	2.971	3.131	3.196	3.389	3.532	3.018	3.486	3.849	4.024
Tschechien										565	990
Dänemark	1.295	1.369	1.506	1.695	1.656	1.685	1.778	1.688	1.778	1.940	1.989
Deutschland	21.324	20.743	21.217	20.633	21.069	21.775	19.727	17.582	19.203	20.230	20.136
Estland										55	100
Griechenland	985	1.106	1.178	1.310	1.349	1.334	1.350	1.338	1.534	1.742	1.802
Spanien	3.645	4.547	5.368	5.752	6.231	6.445	6.592	6.551	7.429	8.384	9.475
Frankreich	11.877	12.423	13.186	13.584	13.994	14.511	14.471	14.152	15.154	16.014	16.854
Irland	665	682	687	985	1.060	1.074	1.211	1.019	1.128	1.251	1.443
Italien	6.414	9.005	8.667	10.581	10.766	11.000	11.613	11.280	11.759	13.786	13.547
Zypern										95	150
Lettland										68	130
Litauen										119	207
Luxemburg	168	161	171	217	194	185	257	184	205	231	227
Ungarn										537	833
Malta										33	50
Niederlande	4.350	4.436	4.838	5.105	5.091	5.497	5.517	4.467	4.920	5.269	5.947
Österreich	1.763	1.874	2.110	2.086	2.054	2.094	2.091	1.809	1.936	2.047	2.144
Polen										1.311	2.327
Portugal	865	852	1.078	1.105	1.228	1.255	1.266	1.187	1.293	1.332	1.527
Slowenien										170	275
Slowakei										220	359
Finnland	887	964	1.062	1.146	1.211	1.226	1.233	1.185	1.338	1.443	1.465
Schweden	1.658	1.969	2.326	2.383	2.349	2.633	2.338	2.086	2.501	2.681	2.654
Großbritannien	9.252	8.219	8.928	12.537	11.084	13.867	7.743	10.153	9.971	11.683	12.157
EU 25	67.828	71.099	75.293	82.249	82.531	87.969	80.718	77.698	83.632	95.053	100.811
	Anteile in %										
Belgien	4,0	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	4,4	3,9	4,2	4,0	4,0
Tschechien										0,6	1,0
Dänemark	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0	1,9	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0
Deutschland	31,4	29,2	28,2	25,1	25,5	24,8	24,4	22,6	23,0	21,3	20,0
Estland										0,1	0,1
Griechenland	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Spanien	5,4	6,4	7,1	7,0	7,6	7,3	8,2	8,4	8,9	8,8	9,4
Frankreich	17,5	17,5	17,5	16,5	17,0	16,5	17,9	18,2	18,1	16,8	16,7
Irland	1,0	1,0	0,9	1,2	1,3	1,2	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4
Italien	9,5	12,7	11,5	12,9	13,0	12,5	14,4	14,5	14,1	14,5	13,4
Zypern										0,1	0,2
Lettland										0,1	0,1
Litauen										0,1	0,2
Luxemburg	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Ungarn										0,6	0,8
Malta										0,0	0,1
Niederlande	6,4	6,2	6,4	6,2	6,2	6,2	6,8	5,8	5,9	5,5	5,9
Österreich	2,6	2,6	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	2,2	2,1
Polen										1,4	2,3
Portugal	1,3	1,2	1,4	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5
Slowenien										0,2	0,3
Slowakei										0,2	0,4
Finnland	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5
Schweden	2,4	2,8	3,1	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7	3,0	2,8	2,6
Großbritannien	13,6	11,6	11,9	15,2	13,4	15,8	9,6	13,1	11,9	12,3	12,1
EU 25	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006.

Wie sich dieser Rabatt auf die Verteilung der absoluten Eigenmittelzahlungen auswirkt, zeigt Abbildung 4. Großbritannien wird dadurch vom zweit- zum viertgrößten Zahler in Absolutbeträgen. Sein nationaler Beitrag ist mit 0,53% des BNE sogar mit Abstand der geringste in der gesamten EU (Abbildung 3). Die von beinahe allen anderen Mitgliedsländern seit längerem geforderte Abschaffung oder zumindest Verringerung des Britenrabatts bedarf allerdings der Zustimmung Großbritanniens, die ohne einschneidende Veränderungen in der Agrarförderung nicht zu erwarten ist.

Die gemessen am BNE größten Nettozahler sind die Niederlande, Luxemburg und Schweden (Abbildung 5; der Nettobeitrag wird, wie erwähnt, ohne traditionelle Eigenmittel und Verwaltungsausgaben berechnet). Diese Länder stehen weniger aufgrund ihrer hohen Beitragszahlungen an der Spitze der Liste, sondern eher wegen der geringen Rückflüsse aus dem Budget. In absoluten Zahlen ist das größte Mitgliedsland Deutschland der bei weitem größte Nettozahler vor den Niederlanden und Frankreich. Während erwartungsgemäß alle neuen Mitgliedstaaten Nettoempfänger sind, verzeichnen Spanien, Portugal, Irland und Griechenland ebenfalls höhere Rückflüsse als sie Eigenmittel leisten.

Übersicht 3: Eigenmittelzahlungen Österreichs

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Mio. €										
Traditionelle Eigenmittel	222	264	254	242	245	270	229	151	167	176	189
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	1.106	947	1.036	864	776	818	762	554	512	248	326
BSP- bzw. BNE-Eigenmittel	379	560	738	868	915	893	848	1.070	1.212	1.597	1.589
"Britenrabatt"	57	104	82	113	119	112	252	35	46	25	40
Summe	1.763	1.874	2.110	2.086	2.054	2.094	2.091	1.809	1.936	2.047	2.144
In % des BSP bzw. BNE	0,96	1,01	1,15	1,00	1,03	1,00	0,97	0,82	0,86	0,87	0,88

Q: Europäische Kommission, Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006.

Österreichs Bruttofinanzierungsbeitrag ist, gemessen am BNE, relativ gering (Übersicht 1). Wie Übersicht 2 und Übersicht 3 zeigen, ist sowohl der Anteil an der Finanzierung des Gesamthaushaltes als auch der BNE-Anteil rückläufig. Österreich leistet auch einen niedrigeren Nettobeitrag (in Prozent des BNE) als Länder mit ähnlichem Pro-Kopf-BNE wie Dänemark oder die Niederlande. Neben dem gesenkten Korrekturbeitrag für die Ausgleichszahlungen an Großbritannien wird Österreich laut dem am 17. Mai 2006 beschlossenen Finanzrahmen für 2007 bis 2013 auch von einem verringerten Mehrwert-Steuerabrufsatz (0,225% der harmonisierten Bemessungsgrundlage) profitieren. Dennoch bedeutet das neue EU-Budget für Österreich nach ersten Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen vermutlich eine Erhöhung des jährlichen Nettobeitrags auf etwa 870 Mio. € (rund 0,3% des BNE)⁸⁾.

Gemäß EG-Vertrag beruht das EU-Budget auf einem jährlichen Haushaltsverfahren. Aus mehreren Gründen (langfristige Haushaltsdisziplin, Eindämmung des Anstiegs der Ausgaben, Unterstützung des Setzens längerfristiger Ausgabenprioritäten) wurde eine mehrjährige Finanzplanung, die "Finanzielle Vorausschau", eingeführt. Eine "Interinstitutionelle Vereinbarung" zwischen Kommission, Rat und Parlament legt diesen Rahmen fest, innerhalb dessen die jährlichen Haushalte erstellt werden. Dieses Verfahren ermöglicht nicht nur eine langfristige Planung, sondern begrenzt zudem wiederkehrende politische Debatten um die Verteilung der Ausgaben.

Der Finanzrahmen 2007-2013, der mit der Interinstitutionellen Vereinbarung (2006/C 139/01) vom 16. Juni 2006 beschlossen wurde, sieht keine grundlegenden Änderungen im Finanzierungssystem der EU vor. Die Eigenmittel-Obergrenze wird unverändert mit 1,24% des BNE (Mittel für Zahlungen) bzw. 1,31% des BNE (Mittel für Verpflichtungen) weitergeführt. Auch bleiben der Haushaltskorrekturmechanismus für Großbritannien ("Britenrabatt") sowie die Verringerung der Anteile von Deutschland, Öster-

⁸⁾ Wie hoch letztlich der österreichische Nettobeitrag ausfallen wird, hängt von den Auswirkungen des Eigenmittelbeschlusses, der noch nicht verabschiedet ist, von den Details über die Mittelverteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten sowie vom tatsächlichen Abruf der Mittel in der kommenden Finanzperiode ab.

Finanzrahmen 2007-2013

reich, Schweden und den Niederlanden an der Finanzierung des Britenrabatts erhalten. Großbritannien erhält folglich wie bisher den "Britenrabatt", außer in Bezug auf die neuen Mitgliedsländer: Es beteiligt sich spätestens ab 2013 uneingeschränkt an der Finanzierung der Erweiterungskosten für jene Länder, die nach dem 30. April 2004 beitreten. Der Abrufsatz für die mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel wird auf 0,3% reduziert; ausschließlich für den Zeitraum 2007-2013 gilt für einige Nettozahler ein verringerter Abrufsatz (Österreich 0,225%, Deutschland 0,15%, Niederlande und Schweden 0,10%). Zusätzlich wurde für Schweden und die Niederlande eine Bruttoverminderung ihres jährlichen BNE-Beitrags um 150 Mio. € bzw. 605 Mio. € beschlossen (*Europäische Kommission, 2006B*).

Die Europäische Kommission wurde im Dezember 2005 vom Europäischen Rat aufgefordert, eine Revision des EU-Budgets in Form einer "Midterm Review" vorzunehmen, die auch eine Überprüfung des Eigenmittelsystems umfassen soll und über die 2008/09 Bericht erstattet werden soll. Diese Überprüfung soll bei der Vorbereitung der nächsten finanziellen Vorausschau berücksichtigt werden. Dem im Prinzip von allen Mitgliedstaaten sowie den europäischen Institutionen empfundenen Reformbedarf innerhalb des Finanzierungssystems wurde damit Rechnung getragen, ohne allerdings eine tatsächliche Reform in Aussicht zu stellen oder verbindlich zu machen.

Reformbedarf im EU-Finanzierungssystem: eigene Steuerhoheit für die EU?

Das Finanzierungssystem der EU, wie es sich im Laufe der gut 50 Jahre seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS – 1952) herausgebildet hat, weist in seiner aktuellen Ausgestaltung mehrere Defizite auf, die primär in der geringen und abnehmenden Einnahmenautonomie der EU wurzeln. Zwar steht deren Überwindung seit längerem auf der politischen Agenda der EU, das Erfordernis der einstimmigen Entscheidung in finanziellen Fragen hat jedoch bislang grundlegende Reformen verhindert. Der wachsende Widerstand vor allem der Nettozahler, der die Verhandlungen über die neue finanzielle Vorausschau erheblich verzögerte, verstärkt allerdings den Druck, Alternativen zum aktuellen EU-Finanzierungssystem zu suchen.

Weil die EU weder über eigene Steuereinnahmen noch über ein Verschuldungsrecht verfügt, war ihre Einnahmenautonomie von Anfang an beschränkt. Sie hat sich, wie gezeigt, auf ein inzwischen sehr geringes Ausmaß verringert, da die traditionellen Eigenmittel stark an Gewicht verloren. Die Eigenmittel der EU setzen sich mittlerweile primär aus nationalen Finanzierungsbeiträgen zusammen, die unmittelbar aus den nationalen Budgets zu leisten sind. Ergebnis ist eine wachsende Streit anfälligkeit des EU-Budgets, wie sie in der "Nettozahler-Debatte" am augenfälligsten wird. Die Einigung auf den mittelfristigen Finanzrahmen wird immer schwieriger, insbesondere weil die ökonomischen Divergenzen im Gefolge der letzten sowie der nächsten Erweiterungsrunde wachsen. Dies birgt wiederum die Gefahr, dass die Finanzierungsbasis des EU-Haushalts auf Dauer unzureichend ist für die Bewältigung der künftigen Herausforderungen, vor denen die europäische Staatengemeinschaft steht (Finanzierung künftiger Erweiterungsrunden oder von Ausgaben im Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda, z. B. für Forschung und Innovation, Bildung und Infrastruktur): dass also, wie im Finanzrahmen 2007-2013 vorgesehen, das Ausgabenvolumen gemessen an der Wirtschaftskraft der EU weiter zurückgeht, anstatt – wie es vor dem Hintergrund der bestehenden und künftigen Aufgaben der EU eher angemessen wäre – zumindest konstant gehalten zu werden.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass mit den der EU zur Verfügung stehenden Mitteln eine Reihe "europäischer öffentlicher Güter" finanziert werden, d. h. Güter bzw. Aktivitäten mit grenzüberschreitenden positiven Externalitäten^{?)}. Dies betrifft insbesondere die Ausgaben der EU in den Bereichen Forschung, Bildung und Verkehrsinfrastruktur, über die auf europäischer Ebene entschieden wird. Im Sinne der Herstellung fiskalischer Äquivalenz wäre es angezeigt, auch die zur Finanzierung dieser Ausgaben erforderlichen Steuern auf der europäischen Ebene anzusiedeln.

^{?)} Vgl. dazu auch die seit einigen Jahren geführte Diskussion über "globale öffentliche Güter" (siehe z. B. Kaul – Grunberg – Stem, 1999).

Glossar

"Brittenrabatt": Großbritannien erhält 66% seines Nettobeitrags rückerstattet. Der Erstattungsbetrag ergibt sich wie folgt: $(\text{Mehrwertsteuer-Eigenmittel} + \text{BNE-Eigenmittel} - \text{Ausgaben der EU an das VK}) \times 0,66$. Dieser Ausgleich wird durch die anderen Mitgliedstaaten finanziert. Österreich, Deutschland, Schweden und die Niederlande müssen nur 25% der ermittelten Ausgleichszahlungen leisten, die Differenz wird durch die anderen Mitgliedstaaten getragen.

Eigenmittel: Summe der Zahlungen aller Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt. Diese umfassen traditionelle Eigenmittel, mehrwertsteuerbasierte Eigenmittel und BNE-basierte Eigenmittel. Sie werden nicht von der EU selbst erhoben, die Zahlungen der Mitgliedstaaten müssen aber nicht mehr durch nationale Beschlüsse genehmigt werden. Im Gegensatz dazu müssen die Dotierung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und die Auszahlung von Reserven getrennt verhandelt und beschlossen werden.

Eigenmittel-Obergrenze: Diese Bezeichnung bezieht sich üblicherweise auf die tatsächlichen Ausgaben des jeweiligen Jahres, also die Zahlungsmittel, und beträgt seit der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 1,24% des BNE der EU.

Gesamteinnahmen: Sie umfassen Eigenmittel, sonstige Einnahmen und den Haushaltsüberschuss des Vorjahres. In ihrer Verwendung wird nach getrennten und nichtgetrennten Mitteln unterschieden.

Getrennte Mittel: können mehrjährig ausgezahlt werden. Dieser Kategorie entsprechen beinahe alle Ausgabenkategorien.

Nichtgetrennte Mittel: können nur im jeweiligen Haushaltsjahr ausgezahlt werden, d. h. hier müssen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen übereinstimmen. Nichtgetrennte Mittel sind zur Deckung von Verwaltungskosten, für Ausgaben zur Stützung der Agrarmärkte und für Direktzahlungen bestimmt.

Mittel für Verpflichtungen (Verpflichtungsmittel): Verpflichtungsermächtigungen für getrennte Mittel und nichtgetrennte Mittel. Die Summe der Verpflichtungsmittel errechnet sich aus den im Finanzrahmen für die einzelnen Ausgabenkategorien veranschlagten Höchstbeträgen und ist damit die Größe, die politisch verhandelt wird. Die Obergrenze für diese mittelfristige Finanzplanung liegt bei 1,31% des EU-BNE. Der Finanzrahmen 2007-2013 sieht planmäßige Ausgaben von 1,048% des BNE vor, sodass Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben bleibt. In der jährlichen Haushaltsdebatte wird die endgültige Verteilung der beschlossenen Mittel auf die Ausgabenkategorien entschieden.

Mittel für Zahlungen (Zahlungsmittel): Zahlungsermächtigungen für getrennte Mittel und nichtgetrennte Mittel. Die Obergrenze für Zahlungsmittel liegt bei 1,24% des EU-BNE. Die Zahlungsmittel sind in der Regel geringer als die Verpflichtungsmittel, da Teile der Fördermittel aus verschiedenen Gründen nicht ausgezahlt werden.

Die Begriffe "Verpflichtungsmittel" und "Zahlungsmittel" bezeichnen Obergrenzen, die tatsächlichen Zahlungen liegen in der Regel darunter. Unterschiedlich hoch sind die Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen in Bereichen, in denen Mittelzusagen (Mittelbindungen) und tatsächliche Auszahlungen auseinanderfallen (längerfristige Programme, vor allem Strukturpolitik und ländliche Entwicklung). Die tatsächliche jährliche Belastung des EU-Haushalts lässt sich also nur an den Zahlungsmitteln ablesen, während die Budgets der Mitgliedsländer durch Beitragszahlungen zum Zeitpunkt der Verpflichtung belastet werden.

Verpflichtungsermächtigungen: Gesamtheit der Verpflichtungen, die im betreffenden Haushaltsjahr eingegangen werden können.

Zahlungsermächtigungen: die tatsächlichen Ausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr, die aus Verpflichtungen des aktuellen Haushalts und der vorangegangenen Jahre entstehen.

Bruttobeitrag: traditionelle Eigenmittel + mehrwertsteuerbasierte Eigenmittel + BNE-basierte Eigenmittel.

Nationaler Beitrag: mehrwertsteuerbasierte Eigenmittel + BNE-basierte Eigenmittel.

Nettobeitrag (operativer Haushaltssaldo): angepasster nationaler Beitrag – Rückflüsse aus dem EU-Budget (ohne Verwaltungsausgaben).

Interinstitutionelle Vereinbarung: Übereinkunft von Kommission, Rat und Parlament, die die Handhabung des Finanzrahmens des künftigen EU-Budgets regelt. Etwa wird auch bestimmt, unter welchen Bedingungen die Obergrenzen des Finanzrahmens nachträglich verändert werden dürfen. Das Zustandekommen einer Interinstitutionellen Vereinbarung ist für die Abwicklung des Haushaltsverfahrens (die jährliche Erstellung des EU-Budgets) rechtlich nicht zwingend. Wird kein Konsens zwischen Kommission, Rat und Parlament gefunden, so müssen die Obergrenzen jährlich im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt werden. Eine solche Lösung ist allerdings politisch und administrativ wesentlich schwieriger und aufwendiger.

Q: Europäische Kommission (2002), Europäische Union (2006).

Das Fehlen einer Steuerhoheit für die EU steht zudem in einem gewissen Widerspruch zur Vertiefung der europäischen Integration. Trotz der Zunahme grenzüberschreitender negativer Externalitäten (insbesondere Umweltschäden), die auf der wachsenden ökonomischen Verflechtung der Mitgliedstaaten beruht, wird auf den Einsatz von europäischen Steuern als Lenkungsinstrument verzichtet.

Zudem ist das Einnahmensystem der EU inzwischen durch ein beträchtliches Ausmaß an Komplexität und Intransparenz gekennzeichnet. Dazu trägt erstens die komplizierte Ausgestaltung der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel bei (Ermittlung der Bemessungsgrundlage, Korrekturmechanismus im Rahmen des "Brittenrabatts", ermäßigte Abrufsätze für einige Nettozahler). Zweitens sind nicht zuletzt auch die seit der Gründung der europäischen Staatengemeinschaft umgesetzten Strukturveränderungen das Resultat politischer Kompromisse (wie z. B. der Korrekturmechanismus zur Finanzierung des "Brittenrabatts"). Neben dem damit verbundenen verwaltungstechnischen Aufwand ist diese Entwicklung auch demokratiepolitisch problematisch, weil für die Bevölkerung der Mitgliedsländer ihr Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts und somit der Zusammenhang zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite immer weniger nachvollziehbar ist. Dies untergräbt auch die Legitimationsbasis der nationalen Finanzierungsbeiträge.

Zwar sollten langfristig die Spielräume zur Finanzierung der im Zentrum des Lissabon-Prozesses stehenden Zukunftsaufgaben und -ausgaben durch eine weitere Umstrukturierung der Ausgaben erweitert werden: vor allem durch die bereits eingeleitete Rückführung der Agrarausgaben, deren weitere Intensivierung ebenfalls Bestandteil der erwähnten Midterm Review 2008/09 sein wird. Dennoch ist angesichts der widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten fraglich, ob diese Verschiebungen der Ausgabenstruktur rasch genug vorankommen, um den erforderlichen Finanzierungsspielraum zu schaffen. Zudem wird die Förderung des Agrarsektors – wenn auch sicher mit einer Verlagerung des Schwerpunktes in Richtung ökologischer Landbau, Landschaftspflege und Tourismus, die dem langfristigen Struktur- und Bedeutungswandel der Landwirtschaft Rechnung trägt – auch künftig ein bedeutendes Aufgabenfeld für die EU bleiben (müssen). Vor diesem Hintergrund bietet sich ein gewisses Maß an Steuerautonomie für die EU als eine sinnvolle Option an, einen Teil der nationalen Finanzierungsbeiträge, die vor allem im Kreis der Nettozahler zunehmend auf Widerstand stoßen, durch EU-Steuererinnahmen zu ersetzen.

Eckpunkte einer Reform des EU-Eigenmittelsystems

Ausgehend von der genannten Kritik am existierenden EU-Eigenmittelsystem wird auf EU-Ebene seit längerem über Reformoptionen diskutiert. Die Europäische Kommission hat – gemäß entsprechenden Vereinbarungen im Rahmen vergangener bzw. der aktuellen finanziellen Vorausschau 2000-2006 – inzwischen mehrere Berichte zum Funktionieren des Eigenmittelsystems vorgelegt (z. B. *European Commission*, 1998, 2004). Dort wird auch das Für und Wider von einer Reihe von Finanzierungsalternativen diskutiert. Grundsätzlich sind zwei Stoßrichtungen für Reformen im Finanzierungssystem der EU denkbar (*European Commission*, 2004):

- Reformen innerhalb des bestehenden Eigenmittelsystems mit dem generellen Ziel, es zu vereinfachen (was auf die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel hinauslaufen würde, sodass angesichts des anhaltenden Bedeutungsverlustes der traditionellen Eigenmittel langfristig der Haushalt weitestgehend aus BNE-Eigenmitteln finanziert würde),
- die von der Europäischen Kommission favorisierte Erschließung von steuerlichen Eigenmitteln – in Form von "EU-Steuern" – als (teilweiser) Ersatz für die bestehenden Eigenmittelquellen (was die Zuweisung einer eigenen Steuerhoheit an die EU implizieren würde).

Die oben zitierte Kritik am bestehenden Eigenmittelsystem der EU legt die Gewährung eines gewissen Grades an Steuerhoheit an die EU im Allgemeinen sowie folgende "rationalen" Eckpunkte einer Reform des EU-Eigenmittelsystems im Besonderen nahe¹⁰⁾:

- Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel,
- Zuweisung von eigenen Steuern an die EU als Kompensation für den Wegfall der Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie aufgrund der genannten Argumente für eine

¹⁰⁾ Diese Eckpunkte nennt auch die Europäische Kommission; sie plädiert allerdings für eine haushaltsneutrale Einführung einer neuen steuerlichen Eigenmittelquelle, die bis zu 50% der Ausgaben decken soll (*European Commission*, 2004).

eigene Steuerhoheit der EU, gegebenenfalls als zusätzliche Einnahmequelle zur Finanzierung einer leichten Aufstockung des Finanzvolumens,

- Ergänzung der eigenen Steuereinnahmen der EU durch BNE-basierte Eigenmittel,
- Reform des Mechanismus zur Korrektur des Haushaltsungleichgewichts Großbritanniens (Britenrabatt).

Ausgehend von diesen Eckpunkten widmen sich die folgenden Überlegungen einem der wichtigsten Aspekte der Debatte über Finanzierungsalternativen für das EU-Budget: der Frage, welche Steuerquellen sich für eine eigene Steuerhoheit der EU (bzw. als zusätzliche oder alternative Finanzierungsquellen) eignen würden¹¹⁾. Dabei wird davon ausgegangen, dass eine ausschließliche Steuerfinanzierung des EU-Haushalts unter den gegebenen Rahmenbedingungen auf absehbare Zeit weder sinnvoll noch möglich ist. Dagegen spricht erstens das bestehende Verschuldungsverbot, das eine Kompensation von Abweichungen der tatsächlichen von den prognostizierten Steuereinnahmen und damit den Haushaltsausgleich durch eine zusätzliche Eigenmittelquelle erforderlich macht. Zweitens würde die ausschließliche Steuerfinanzierung der Aufgaben der EU einen weitaus stärkeren Verbund der EU-Mitgliedsländer – nämlich in Richtung eines Bundesstaates – erfordern, als er derzeit gegeben ist.

Die Festlegung der Gewichtung zwischen eigenen EU-Steuern einerseits und BNE-basierten Eigenmitteln andererseits entzieht sich einer rein ökonomischen Betrachtung: Es ist vielmehr eine politische Entscheidung der Mitgliedstaaten, wieweit sie ihren Zusammenschluss zu einer Staatengemeinschaft (langfristig) als föderales Gebilde bzw. föderalen Staatenbund begreifen, der in letzter Konsequenz dann auch einer eigenen Finanzverfassung einschließlich einer eigenen Steuerhoheit bedarf. Dies ist auch eine entscheidende Determinante für die konkrete Ausgestaltung bzw. das Ausmaß der Steuerhoheit, die der EU zugestanden wird¹²⁾: So kann sich die Steuerhoheit auf eine reine Ertragshoheit beschränken, sie kann aber auch die Gesetzgebungshoheit umfassen. Im ersten Fall würde der EU ein gewisser Anteil an den nationalen Steuereinnahmen gewährt bzw. sie erhielte ein Zuschlagsrecht auf die Bemessungsgrundlage; das Recht zur Festlegung der nationalen Steuersätze sowie der Bemessungsgrundlage verbliebe dagegen grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Im zweiten Fall hätte die EU das Recht, die Bemessungsgrundlage und den Steuersatz festzulegen; gegebenenfalls kann den Mitgliedsländern ein Zuschlagsrecht gewährt werden.

In ihren erwähnten Berichten zum Funktionieren des Eigenmittelsystems der EU stellt die Europäische Kommission sieben Kriterien für die Bewertung von Eigenmittelarten auf (*European Commission, 2004*):

- Sichtbarkeit und Einfachheit,
- Finanzautonomie,
- Beitrag zu einer effizienten Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen,
- Ergiebigkeit,
- Kosteneffizienz in Bezug auf den Verwaltungsaufwand,
- Einnahmenstabilität,
- gerechte Bruttobelastung.

Diese Kriterien können für die folgende Einschätzung der Eignung einzelner Steuerarten als Finanzierungsquellen für den EU-Haushalt nur teilweise bzw. in modifizierter Form verwendet werden. Sie werden ergänzt um weitere Kriterien, die in der Theorie des fiskalischen Föderalismus als Grundlage für die Zuweisung einzelner Steuerarten an unterschiedliche staatliche Ebenen vorgeschlagen werden (vgl. z. B. *Musgrave, 1983, Gordon, 1983, Inman – Rubinfeld, 1996, McLure, 2001*). Somit können die fol-

¹¹⁾ Vgl. dazu auch *Richter (2006)*.

¹²⁾ Vgl. dazu ausführlicher *Becker (2005)*.

genden Kriterien für die Beurteilung der Eignung einer gegebenen Steuerart als europäische Steuer formuliert werden¹³⁾:

- Regionale Zurechenbarkeit: je weniger es möglich ist, den Anteil eines Mitgliedslandes an der Steuerbemessungsgrundlage zu bestimmen bzw. je mehr Steuererhebungsland und Wohnsitzland der Steuersubjekte auseinanderfallen, desto höher ist die Eignung als europäische Steuer.
- Grenzüberschreitende negative Externalitäten: je größer sie sind, desto höher ist die Eignung als europäische Steuer, da die aus nationaler Sicht optimale Steuerhöhe unter der aus europäischer Perspektive optimalen Steuerhöhe bleibt.
- Mobilität der Bemessungsgrundlage: je höher sie ist, desto höher ist prinzipiell die Eignung als europäische Steuer, da eine Zentralisierung einen möglicherweise schädlichen Steuerwettbewerb nach unten verhindert.
- Kurzfristige Volatilität: je höher sie ist, desto geringer ist die Eignung als europäische Steuer, weil ein Verschuldungsrecht fehlt, sollten die Eigenmittel kurzfristig stabil und möglichst unabhängig von Konjunkturschwankungen fließen.
- Langfristige Ergiebigkeit (Aufkommenselastizität): je höher sie ist, desto höher ist die Eignung als europäische Steuer, da mit der zunehmenden europäischen Integration auch das Aufgabenspektrum und damit der Finanzierungsbedarf zunimmt.
- Sichtbarkeit: je sichtbarer und fühlbarer eine Steuer für die Steuersubjekte ist, desto höher ist ihre Eignung als europäische Steuer, da der Zusammenhang zwischen Steuerzahlungen und Leistungen aus dem EU-Budget sichtbar gemacht wird.
- Gerechtigkeit der Bruttobelastung auf Länderebene: je enger der Zusammenhang zwischen der Steuerbemessungsgrundlage (und damit der Steuerbelastung) und dem nationalen Einkommen ist, desto höher ist die Eignung als europäische Steuer.

Im Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1998 werden 8 potentielle steuerliche Eigenmittelarten behandelt: CO₂- bzw. Energiesteuer, modulierte Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern auf Tabak, Alkohol und Mineralöl, Körperschaftsteuer, Steuern auf Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen, Einkommensteuer, Quellensteuer auf Zinserträge sowie eine Steuer auf den EZB-Gewinn aus der Notenausgabe (*European Commission, 1998*). Der Bericht aus dem Jahr 2004 beschränkt sich auf 3 Optionen, nämlich die Kombination von BNE-Eigenmitteln mit Einnahmen aus einer Energiesteuer, der Mehrwertsteuer oder der Körperschaftsteuer. Ausgehend davon werden im Folgenden Steuern auf im Verkehr verbrauchte Kraftstoffe (Mineralölsteuer, Kerosinsteuer), Mehrwertsteuer und Körperschaftsteuer sowie – da sie in den vergangenen Monaten verstärkt diskutiert wurde – eine Devisentransaktionssteuer auf ihre Eignung als EU-eigene Steuern untersucht (Übersicht 4).

Die Bewertung dieser Steuerarten anhand der angeführten Kriterien (Übersicht 5) gibt nur sehr grobe Anhaltspunkte, da sie mögliche graduelle Ausprägungen der einzelnen Kriterien nicht berücksichtigt, sondern nur zwischen "eher geeignet als EU-Steuer" und "eher ungeeignet als EU-Steuer" unterscheidet. Für weiterführende Überlegungen zur konkreten Ausgestaltung eines auf einer eigenen Steuerhoheit beruhenden EU-Eigenmittelsystems wäre daher eine differenziertere Analyse sinnvoll.

Keine der im Folgenden kurz diskutierten Steuerarten ist eine "optimale" EU-Steuer, da sie sämtlich eines oder mehrere der oben genannten Kriterien nicht erfüllen. Welche der Steuern aufgrund dieser Kriterien letztlich ausgewählt bzw. welches Gewicht den einzelnen Kriterien beigemessen wird, ist letztlich nur politisch zu entscheiden.

Aufgrund der genannten Kriterien eignen sich Steuern auf den Kraftstoffverbrauch im Verkehr, d. h. Mineralölsteuer und Kerosinsteuer, am besten als EU-Steuer. Sie können grenzüberschreitende negative Externalitäten (in diesem Falle vor allem klimaschädliche Emissionen) internalisieren und damit zu einer Einschränkung des Verbrauchs beitragen. Gleichzeitig ist angesichts der Mobilität der Steuersubjekte

¹³⁾ Vgl. auch *European Commission* (1998, 2004).

(grenzüberschreitender "Tanktourismus", um von einer niedrigeren Mineralölsteuer in angrenzenden Ländern zu profitieren) bzw. zu erwartender Ausweichreaktionen eine unilaterale (bzw. im europäischen Vergleich deutlich höhere) Besteuerung immer weniger möglich. Auch ihre Sichtbarkeit für die Verbraucher sowie ihre kurz- und langfristige Stabilität bzw. Ergiebigkeit sind Argumente für eine (teilweise) Zuweisung des Besteuerungsrechtes an die EU. Vor allem die zu erwartenden Ausweichreaktionen sprechen dafür, die Kerosinsteuer der EU vollständig als EU-eigene Steuer zuzuweisen: Der Steuersatz sollte auf EU-Ebene festgesetzt werden und die Einnahmen vollständig in das EU-Budget fließen.

Übersicht 4: Mögliche EU-Steuern

Steuerbasis	Charakterisierung	Potentielles Aufkommen
Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr (Mineralölsteuer)	<ul style="list-style-type: none"> Steuer auf verbleites und bleifreies Benzin, Dieseldieselkraftstoff, LPG und Erdgas für Verkehrszwecke Harmonisierte Bemessungsgrundlage Zusätzlich zu nationaler Besteuerung EU-Steuersätze: weniger als halb so hoch wie die in Energiebesteuerungsrichtlinie vorgesehenen EU-Mindeststeuersätze 	50% der Eigenmittel (rund 50 Mrd. €)
Flugbenzinverbrauch (Kerosinsteuer)	<ul style="list-style-type: none"> Steuer auf bislang steuerbefreites Flugbenzin Harmonisierte Bemessungsgrundlage Besteuerung nur auf EU-Ebene Steuersatz: EU-Mindeststeuersatz für Dieseldieselkraftstoff 	6% bis 7% der Eigenmittel (rund 6 bis 7 Mrd. €)
Verbrauch (Mehrwertsteuer)	<ul style="list-style-type: none"> Steuer auf nationale Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage Weitgehend harmonisierte Bemessungsgrundlage Zusätzlich zu nationaler Besteuerung EU-Steuersatz: 1% (entsprechende Senkung des nationalen Steuersatzes) 	50% der Eigenmittel (rund 50 Mrd. €)
Gewinn der Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuer)	<ul style="list-style-type: none"> Steuer auf nationale Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage Harmonisierte Bemessungsgrundlage Zuweisung eines Viertels der EU-weiten Gesamteinnahmen an die EU Beibehaltung der nationalen Steuersätze, Einführung eines Mindeststeuersatzes 	50% der Eigenmittel (rund 50 Mrd. €) auf der Grundlage des aktuellen Aufkommens
Devisentransaktionen (Devisentransaktionssteuer gemäß "Spahn-Modell")	<ul style="list-style-type: none"> Steuer auf Kassageschäfte sowie kurzfristige Termingeschäfte bis zu einer Laufzeit von einem Monat Harmonisierte Bemessungsgrundlage Besteuerung nur auf EU-Ebene Steuersatz: 0,02%, für Großhändler 0,01% 	20% der Eigenmittel (rund 20 Mrd. €)

Q: European Commission (2004), Spahn (2002), WIFO-Zusammenstellung.

Übersicht 5: Kriterien für die Eignung als EU-Steuer

	Regionale Zurechenbarkeit		Grenzüberschreitende negative Externalitäten		Mobilität der Bemessungsgrundlage		Kurzfristige Volatilität		Langfristige Ergiebigkeit (Aufkommenselastizität)		Sichtbarkeit		Gerechtigkeit der Bruttobelastung auf Länderebene	
Mineralölsteuer	Hoch	-	Hoch	+	Hoch	+	Gering	+	Hoch	+	Hoch	+	Hoch	+
Kerosinsteuer	Hoch	-	Hoch	+	Hoch	+	Gering	+	Hoch	+	Hoch	+	Gering	-
Mehrwertsteuer	Hoch	-	Gering	-	Gering	-	Hoch	-	Hoch	+	Hoch	+	Gering	-
Körperschaftsteuer	Gering	+	Gering	-	Hoch	+	Hoch	-	Hoch	+	Gering	-	Gering	-
Devisentransaktionssteuer	Gering	+	Gering	-	Hoch	+	Hoch	-	Hoch	+	Gering	-	Gering	-

Q: European Commission (2004), Spahn (2002), WIFO-Zusammenstellung. + ... spricht eher für eine Eignung als EU-Steuer. - ... spricht eher gegen eine Eignung als EU-Steuer.

Für eine als EU-eigene Steuer ausgestaltete Devisentransaktionssteuer sprechen zunächst die regionale Nichtzurechenbarkeit sowie die langfristige Ergiebigkeit¹⁴⁾. Weil eine unilaterale Einführung aufgrund zu erwartender Ausweichreaktionen unmöglich wäre, sollte die Devisentransaktionssteuer als EU-eigene Steuer implementiert werden. Auch für die Zentralisierung der Körperschaftsteuer kann damit argumentiert werden, dass die wachsende Entkoppelung von Wertschöpfung bzw. Unterneh-

¹⁴⁾ Die Devisentransaktionssteuer dürfte zumindest deshalb langfristig ergiebig und ausreichend sein, weil ein sehr niedriger Steuersatz vorgeschlagen wird (Übersicht 4), der sich am Konzept von Spahn (2002) orientiert. Eine ausführlichere Diskussion der Optionen für die Einführung einer Devisentransaktionssteuer in der EU bietet Schratzenstaller (2006).

menssitz einerseits und Gewinn und damit Besteuerung andererseits die regionale Zurechenbarkeit zunehmend beeinträchtigt und der Unternehmenssteuerwettbewerb in der EU angekurbelt würde. Die Körperschaftsteuer zeichnet sich zudem durch langfristige Ergiebigkeit aus. Zumindest kurz- und mittelfristig ist die Einführung einer Devisentransaktionssteuer unzweifelhaft wesentlich besser machbar als die Zentralisierung der Körperschaftsteuer: Letztere setzt die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage sowie die Einführung eines Mindeststeuersatzes voraus, beides erscheint derzeit unrealistisch. Zudem lehnt die Europäische Kommission die Einführung eines Mindeststeuersatzes ab (z. B. *European Commission*, 2004).

Die Mehrwertsteuer schließlich empfiehlt sich durch ihre langfristige Aufkommensergiebigkeit sowie aufgrund ihrer Sichtbarkeit für die Steuersubjekte als Steuerquelle, die auch von der EU auszuschöpfen wäre. Freilich wäre vor ihrer teilweisen Nutzung als EU-Steuer die Bemessungsgrundlage zu harmonisieren, insbesondere bezüglich der Güter und Dienstleistungen, die dem Nullsatz unterliegen.

Kurzfristig bietet sich also, wenn die EU eine eigene Steuerhoheit erhalten soll, insbesondere die Einführung einer Devisentransaktionssteuer und einer Kerosinsteuer an. Beides wären neue Steuern, sodass nicht Steuereinnahmen von den nationalen Budgets zum EU-Haushalt umverteilt würden, wie dies etwa bei der Zuweisung eines Anteils am Körperschaftsteueraufkommen oder deren vollständiger Zentralisierung bzw. einem EU-Zuschlag zur Mehrwertsteuer der Fall wäre. Verwaltungstechnisch wären beide Steuern rasch umzusetzen, da keine national unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen vorliegen, die erst harmonisiert werden müssten. Beide Steuern zusammen könnten knapp ein Viertel des EU-Haushalts decken. Sollte eine weitergehende Steuerbasierung des EU-Budgets angestrebt werden, so könnte darüber hinaus ebenfalls sehr kurzfristig auf EU-Zuschläge auf die Mineralölsteuer zurückgegriffen werden.

Wenn die Steuerhoheit der EU allmählich erweitert werden soll – wofür wie erwähnt eine Reihe von Argumenten sprechen –, so sollte anlässlich der Midterm Review 2008/09 u. a. ein Stufenplan für die Zuweisung von Steuerautonomie an die EU erarbeitet werden. Dieser müsste konkrete Zeitvorgaben für die Einführung bzw. (teilweise) Umwandlung der geeigneten Steuerarten in EU-Steuern sowie für die einzelnen Schritte, die bis dahin gesetzt werden müssen (insbesondere Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage) enthalten.

In der konkreten Ausgestaltung einer durch neue Einnahmenautonomie geprägten Finanzverfassung sowie der Institutionen und Entscheidungsmechanismen auf EU-Ebene sind allerdings auch einige Aspekte zu beachten, die von den Gegnern einer europäischen Steuerautonomie in der Diskussion betont werden: insbesondere die Befürchtung, eine eigene Steuerkompetenz der EU würde eine ständige Ausweitung der Ausgaben bedingen, umso mehr als der EU-Haushalt in hohem Ausmaß ein Umverteilungshaushalt ist. Nicht zuletzt erfordert die Zuweisung von (einem gewissen Grad an) Steuerautonomie an die EU auch die Überwindung des bestehenden Demokratiedefizits auf der EU-Ebene – also u. a. die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments – sowie eine Intensivierung der Ausgabenkontrolle und der Betrugsbekämpfung. Dementsprechend muss mit einer langen Vorlaufzeit für eine mögliche Reform gerechnet werden. Auch die zu erwartenden politischen Auseinandersetzungen im Zuge der Entflechtung des Rabattsystems für Großbritannien erfordern zeitlichen Spielraum – der allerdings auf den Zeitraum 2009-2013, die Zeit zwischen Midterm Review und Beschluss des Finanzrahmens für 2014-2020, beschränkt ist. Dieses Zeitfenster gilt es zu nutzen.

Literaturhinweise

Becker, P., *Der EU-Finanzrahmen 2007-2013*, SWP-Studie, Berlin, 2005, S. 36.

Bundesministerium für Finanzen, *Bundesfinanzgesetz 2006*, Wien, 2006, S. 71-98.

Cattoir, Ph., "Tax-based Own Resources: An Assessment", *European Commission Working Paper*, 2004, (1).

Clemens, J., Lemmer, A., "Financing the EU Budget – Present Situation and Perspectives", *CESifo DICE Report*, 2006, 4(1), S. 39-44.

Deutsche Bundesbank, *Neuere Tendenzen in den Finanzbeziehungen Deutschlands zur Europäischen Union*, Frankfurt, 1999, S. 59-74.

- Deutsche Bundesbank, "Die Finanzbeziehung Deutschlands zum EU-Haushalt", Monatsbericht, 2005, (10), S. 17-32.
- Europäische Kommission, Anpassung der Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen nach Inkrafttreten des Beschlusses 2000/597/EG, Euratom, KOM(2001)801 endgültig, Brüssel, 2001.
- Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Generaldirektion Haushalt, Luxemburg, 2002.
- Europäische Kommission (2006A), Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, Generaldirektion Haushalt, Brüssel, 2006.
- Europäische Kommission (2006B), Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft, KOM(2006)99 endgültig/2, Arbeitsdokument der Kommission, Brüssel, März 2006.
- Europäische Kommission (2006C), Finanzbericht 2005, Luxemburg, 2006.
- Europäische Union, "Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 14. 6. 2006", Amtsblatt der Europäischen Union, 2006, (C 139/01).
- Europäischer Rat, Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte in den Haushaltsplan, Interinstitutionelles Dossier, 1997/0352 (CNS), Brüssel, 2000.
- Europäischer Rat, Beschlüsse des europäischen Rates vom 15./16. Dezember bezüglich der Finanzperspektiven für 2007-2013, Cadrefin 268, Brüssel, 2005.
- European Commission, Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System, Brüssel, 1998.
- European Commission, Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System, COM(2004)505, Brüssel, 2004.
- Gordon, R. H., "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", Quarterly Journal of Economics, 1983, 98(4), S. 567-568.
- Inman, R. P., Rubinfeld, D., "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", Journal of Public Economics, 1996, 60(3), S. 307-334.
- Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M., Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York-Oxford, 1999.
- McLure, Ch. E., "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", National Tax Journal, 2001, 54(2), S. 339-363.

Alternative Financing Sources for the EU Budget – Summary

Without any tax sovereignty of its own and faced with a substantial decline in the volume of "traditional own resources" (customs duties, agricultural levies, sugar levies), the European Union is left with a very low level of revenue autonomy. The EU budget is financed primarily from national contributions by the member states. Hence, controversies are more and more likely to arise over the EU budget and, in the long run, the Union is at risk of being underfinanced. Moreover, there is a growing contradiction between the absence of EU tax sovereignty, on the one hand, and the intensified pace of European integration, on the other hand. Despite the associated increase of cross-border externalities (mainly environmental damage), no recourse is being taken to taxation at the European level as a steering instrument. Another point worth noting in this context is that EU funds are used to finance a range of "European public goods" and activities with positive cross-border externalities. This holds, in particular, for expenditure for research, education and the transport infrastructure, which is subject to decisions taken at the European level. With a view to fiscal equivalence, it would be appropriate also to collect the taxes required to finance such expenditure at the European level. Apart from that, any attempt to reform the EU's system of own resources should also be aimed at its simplification.

Against this background, a reform of the EU system of own resources ought to do away with the complicated system of VAT-based own resources and include measures to modify the mechanism for correcting the budgetary imbalance of the UK.

At the same time, the EU ought to be granted the authority to collect its own taxes. A foreign-exchange transaction tax and a kerosene tax, if introduced throughout the European Union, would be particularly well suited for this purpose. Considering that exclusive financing of the EU budget from taxes is neither desirable nor possible in the foreseeable future, own resources based on the gross national product (GNP) are to be maintained as an additional source of finance.

- Richter, S., In Search of New Ways for Financing the Budget of the European Union, Vortrag am WIIW, Wien, 2006.
- Musgrave, R. A., "Who should Tax, Where and What?", in McLure, Ch. E. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, 1983.
- Schatzenstaller, M., "Zur Erhebung einer Devisentransaktionssteuer in der EU", Agrarische Rundschau, 2006, (2), S. 16-20.
- Spahn, P. B., On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Frankfurt am Main, 2002.
- Stetter, E., EU-Ausgaben für die kommenden sieben Jahre festgelegt – Annahme der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 im Europäischen Parlament, Thema aus Brüssel, Europabüro der Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel, 2006.