

Der Basar der nationalen Erbsenzähler ist verwildert - Die EU braucht ein neues Einnahmesystem bis 2009

Grünes Diskussionspapier

Dr. Helga Trüpel, MEP und Rainer Emschermann (ehem. Mitglied des Kabinetts Schreyer)
Brüssel im Februar 2006

Die EU-Steuer ist wieder auf der Tagesordnung

Die Debatte um die Reform des EU-Einnahmesystems oder einer "EU-Steuer" hat an Schwung gewonnen

Die Haushaltsverhandlungen im letzten Jahr haben erneut bewiesen, dass das derzeitige System kurz vor der Implosion steht. Während Kommission und Europäisches Parlament in der Lage waren fundierte Positionen zu entwickeln, pendeln die Regierungen zwischen ihrer eigenen Reformrhetorik (Lissabon-Strategie) und der Aufgabe engstirniger nationaler Egoismen (Nettozahlerdebatte). So ist es auch kein Zufall, dass der Europäische Rat im Sommer unter Luxemburger Präsidentschaft daran gescheitert ist, eine gemeinsame Position vorzulegen. Während es nun zwar zu begrüßen ist, dass im allerletzten Moment - im Dezember - eine Einigung erzielt wurde, so sehr ist diese aber in ihrem strukturkonservativen Charakter zu kritisieren.

Als Grüne haben wir sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie das Geld aus dem EU-Haushalt ausgegeben werden soll und werden dafür auch weiter werben. Gleichzeitig wird der Rahmen des Haushalts aber über die "Einnahmenseite" gesteckt und auch hier gilt es nun in die beginnende Debatte einzusteigen. Wenn wir davon ausgehen, dass Europa in der Tat "Mehrwerte" schaffen kann, die durch klassische Kooperationen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten nicht möglich sind, müssen wir uns auch zur Finanzierung der EU und ihrer Aufgaben Gedanken machen. Spätestens im vergangenen Dezember sollte allen Akteuren klar geworden sein, dass das derzeitige System, das in erster Linie auf Beiträgen der Mitgliedstaaten beruht, seine Legitimation und Funktionalität verloren hat. Bundeskanzler Schüssel hat im Dezember nicht zu Unrecht gesagt, "das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel gehen". Interessant ist nun, dass Schüssel daraus auch die richtige Schlussfolgerung gezogen hat und u.a. in der Vorstellung des Arbeitsprogramms der österreichischen Präsidentschaft vor dem Europäischen Parlament die Diskussion über eine "EU-Steuer" eröffnet hat. Selbst Kanzlerin Merkel und der französische Präsidentschaftskandidat Sarkozy haben im Dezember ihre Unterstützung für eine solche Diskussion erkennen lassen.

Wenn man also zumindest etwas Positives aus dem Gipfelergebnis im Dezember verbuchen möchte, dann ist es die Eröffnung der Diskussion über die Einnahmenseite der EU. Der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Union, haben die Kommission aufgefordert, im Jahr 2008/2009 eine umfassende Überprüfung der EU-Finzen vorzunehmen und darin explizit auf Einnahmen *und* Ausgaben einzugehen. Dieser Review ist jetzt die große Chance, zu einer transparenteren und vielleicht auch gerechteren Finanzierung der EU zu kommen. Als Grüne sollten wir uns dieser Debatte stellen und als Motor der Diskussion mit eigenen innovativen Ideen auffallen. Denn sollte es tatsächlich zu dem weitgreifenden Review kommen, den wir uns erhoffen, wird auch die Frage der EU-Steuer auf der Tagesordnung stehen und sicherlich 2009 ein zentrales Thema des Europawahlkampfes darstellen.

Im Folgenden möchten wir zuerst einige Hintergrundinfos zum derzeitigen Finanzierungssystem der EU anbieten. Im zweiten Teil wollen wir die Diskussion über zukünftige Einnahmequellen dann mit konkreten Vorschlägen und der Nennung weiterer Optionen eröffnen.

Wir würden uns freuen, eure Gedanken und Vorschläge an das Büro von Helga Trüpel weitergeleitet zu bekommen und bieten uns gerne als weitere Kondensatoren der Debatte an.

Der Kontext des Beitragssystems

Das derzeitige System der Eigeneinnahmen besteht aus drei Säulen

Das gegenwärtige Finanzierungssystem der Europäischen Union basiert im wesentlichen auf Beiträgen der Mitgliedstaaten (rund 73% in 2004), die diese gemäß ihrer Wirtschaftsleistung überweisen. Das Beitragssystem ist damit *proportional* zum Wohlstand der Mitgliedstaaten und nicht wie die nationalen Steuersysteme *progressiv*. Daneben überweisen die Mitgliedstaaten einen kleineren Anteil, der gemäß einer harmonisierten Mehrwertsteuerbasis berechnet wird (knapp 15%), sowie die Zollabgaben (je ca. 13%). Die Finanzierung der Union spiegelt also (mit Ausnahme der Zollabgaben) die Clubidee einer internationalen Organisation wie der UNO wider, in der die Bürger der Mitgliedstaaten ausschließlich durch ihre Regierungen repräsentiert werden. Eine solche Finanzierung ignoriert, dass die EU ein Gebilde ist, das weder ein Bundesstaat, noch eine normale internationale Organisation ist. Die Union ergänzt den Föderalismus aus kommunaler, Länder- und Bundesebene um die kontinentale Ebene und tritt mit seinen spezifischen Aufgaben neben die Mitgliedstaaten.

Die Machtinteressen der Institutionen verschlimmbessern das System

Jede politische Ebene verfolgt auch eigene institutionelle Interessen. So neigen die Mitgliedstaaten dazu, die Europäische Kommission auch in Bereichen zu kontrollieren, in denen sie bereits ihre Zuständigkeit anerkannt haben. Dies aber verkompliziert die Entscheidungsverfahren, und am Ende klagen alle über die "Eurokratie". Auch werden Partikularinteressen, sobald sie von einer Regierung vertreten werden, zu „nationalen Interessen“. Die Folge ist nicht nur eine noch stärkere Kontrolle durch die Mitgliedstaaten, sondern auch eine Erosion des Bewusstseins, dass es für bestimmte Probleme eben nur europäische Lösungen geben kann. In den europäischen Finanzverhandlungen stehen die „Nettosalden“ und die letzten 10% des nationalen Beitrages im Zentrum der öffentlichen Diskussion, statt der Verwendung der „restlichen“ 90%.

Andererseits verfolgen auch die europäischen Institutionen institutionelle Eigeninteressen. So versuchen zum Beispiel Ministerräte oft, sich über den Umweg über Europa ein größeres (finanzielles) Gewicht in der nationalen Politik zu schaffen und die Europäische Kommission gibt immer wieder der Versuchung nach, sich dafür vereinnahmen zu lassen, unabhängig davon, ob die jeweiligen Aktivitäten zu ihren Kernkompetenzen zählen. Folglich bedarf es auch hier einer budgetären Kompetenzbegrenzung.

Begrenzung der Ausgaben auf europäischer Ebene

Der Umfang des EU-Haushaltes ist daher durch die Institutionen auf maximal rund 1,3% des Bruttonationaleinkommens (BNE) begrenzt, liegt aber faktisch weit darunter. Gemessen am Gesamtvolumen öffentlicher Ausgaben in Europa entspricht dies nur rund 2,5%. Zudem darf diese Grenze nicht durch Verschuldung umgangen werden: der Haushalt muss – im Gegensatz zu nationalen Haushalten – immer ausgeglichen sein. Da die spezifischen Aufgaben Europas keinen Haushalt rechtfertigen, dessen Größe eine echte Konjunkturpolitik

ermöglichen würde, haben sich auch die Grünen immer für dieses Verschuldungsverbot eingesetzt.

Die Vorschläge für eine Reform der Einnahmequellen der Union: Senkung der steuerfinanzierten nationalen Beiträge zugunsten eines Bürgerbeitrages

Finanzierung der EU sollte Zwittercharakter als Union der BürgerInnen und Staaten reflektieren

Obwohl wir der EU keine konjunkturpolitische Rolle geben wollen, muss die europäische Ebene eine eigenständige Handlungsfähigkeit erhalten, damit sie ihre spezifischen Aufgaben auch so wahrnehmen kann, dass sie auch jenseits der – oft notwendigen – nationalen Formelkompromisse europäischen Sinn machen. Wir schlagen daher eine Mischfinanzierung der EU vor, die ihrem Doppelcharakter als Gemeinschaft aus Mitgliedstaaten UND als Gemeinschaft der BürgerInnen gerecht wird. Dieser Vorschlag führt nicht zu einer höheren Abgabenbelastung der BürgerInnen für "Europa", da die Ausgaben durch die erwähnte Obergrenze, die nur einstimmig von den Mitgliedstaaten geändert werden kann, begrenzt sind und die bisherige Finanzierungsform entsprechend bei den Mitgliedstaaten verbleibt.

Der 1%-Europamehrwert

Die Kommission hat hinsichtlich der Finanzierungsseite bereits mit ihrem Vorschlag zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013 verschiedene Möglichkeiten präsentiert. Die erste der beiden interessanten Optionen der Kommission schlägt vor, einen Prozentpunkt der bestehenden Mehrwertsteuer als "**Europamehrwert**" auszuweisen. Damit könnte rund die Hälfte des Mittelbedarfes abgedeckt werden und somit wenigstens für diesen Teil des Haushaltes eine echte Transparenz für den Bürger hergestellt werden: Ähnlich wie in Amerika oder Kanada gäbe es dann beim gegenwärtigen MwSt-Satz von 16% eine nationale Komponente von 15%-Punkte (in Deutschland) und eine europäische Komponente von 1%. Diese Option hätte den Vorteil, dass sie eine "schleichende" Steuererhöhung ausschliesse, da einfach bestehende Steuern neu ausgewiesen würden.

Der Lenkercent

Die zweite Option knüpft an den Energieverbrauch im Verkehr an. Es handelt sich damit auch um ein umweltpolitisches *Lenkungs*instrument. Das heißt, dass die Finanzierung der EU durch eine Belastung von Tätigkeiten hergestellt würde, die (hier: negative) grenzüberschreitende, also eben europäische Auswirkungen haben. Anders als die erste Variante schließt diese Option die (begrenzte) Möglichkeit ihrer Vermeidung ein. Auch wenn die Totalvermeidung zwar erwünscht aber unrealistisch bleibt, sind sowohl die individuelle Möglichkeit hierzu wie der – wenn auch begrenzte – Globaleffekt sehr willkommen und würden – trotz des fiskalischen Effektes – einen europapolitischen Erfolg darstellen. Zudem wächst immer mehr das Bewusstsein, dass ein sparsamerer Umgang mit den fossilen Energieträgern auch ein mit deren Knappheit zunehmendes sicherheitspolitisches Gebot ist.

Diese zweite Option könnte ähnlich dem *Europamehrwert* als Prozentpunkt auf die bis 2010 in Europa zu harmonisierenden Steuern auf fossile, im Straßenverkehr genutzte Brennstoffe erhoben werden. Dieser europäische "**Lenker- oder Steuer(ungs)cent**" *schlösse – ebenso wie die erste Option eine schleichende Steuererhöhung im Zuge seiner Einführung aus*. Eine Berechnung dieses *Lenkerpfennigs* in Höhe des halben Satzes der bereits harmonisierten Mindeststeuer würde ebenfalls rund die Hälfte des EU-Haushaltes finanzieren.

Die Flugmaut statt einer Kerosinsteuer als Ergänzung zum Lenkercent

Als Ergänzung zum *Lenkercent* sollte eine europäische Flugverkehrsabgabe in Form einer **”Luftwege- oder Flugmaut”** vorgesehen werden, die in ihrem Ansatz schon 1998 von der Kommission und von vielen Ökonomen als die ”europäischste” Finanzierungsform vorgeschlagen wurde: einerseits überschreiten die Umweltfolgen des Flugverkehrs nationale Grenzen; andererseits käme es, wie die europäische Kommission anmerkt, bei einer rein nationalen Belastung des Flugverkehrs zu einer ungleichgewichtigen Verteilung der Einnahmen zwischen den Mitgliedstaaten. Der Flugverkehr trägt in dramatisch zunehmendem Maße zur Belastung der Erdatmosphäre bei, genießt aber als einziger Transportsektor Steuerfreiheit auf seine Betriebsmittel, und damit einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber umweltschonenderen Verkehrsmitteln. Da sich unter den Vielfliegern nur wenige ”sozial Schwache” befinden, handelt es sich zudem um eine regressive Steuerbegünstigung. Nun ist im Rahmen der internationalen Flugbehörde IATA beschlossen worden, überhaupt keine Steuern auf Flugbenzin zu erheben, um Wettbewerbsnachteile für ausländische Fluglinien zu verhindern. Daher würde eine *Flugmaut* die direkte Besteuerung von Kerosin vermeiden und sich auf die Erhebung einer Abgabe auf im europäischen Luftraum geflogene Strecken beschränken – allerdings in Abhängigkeit des Umwelteffektes des jeweiligen Flugzugtyps. Für die Ermittlung der notwendigen Daten benötigte man zudem keine große Bürokratie, denn die relevanten Informationen fallen – jedenfalls für den kommerziellen Sektor – bereits von Eurocontrol an, gewissermaßen als Abfallprodukt der Flugsicherung. Die Festlegung der Höhe der *Flugmaut* sollte nicht mit fiskalischen, sondern in Abwägung ökologischer und ökonomischer Kriterien erfolgen. Insofern ist eine *Flugmaut* lediglich als ergänzende EU-Einnahme zu sehen¹. Andererseits ist sie eine typische europäische Einnahme, weil sich ihr Aufkommen nicht gerecht auf die Mitgliedstaaten aufteilen ließe. Und ihre Zuweisung an die Gemeinschaft würde die nationalen Beiträge zum EU-Haushalt im Verhältnis 1:1 reduzieren. Die gesparten Mittel stünden damit für nationale Zwecke zur Verfügung. Die Europäische Kommission sollte aufgefordert werden, eine Machbarkeitsstudie zur *Flugmaut* zu erstellen².

Das EP muss auch für die Einnahmequellen in die Verantwortung gezogen werden

Beide Finanzierungsoptionen würden für rund die Hälfte des EU-Haushaltes die Vermittlung durch die Mitgliedstaaten ausschalten. Damit würde zwar der Berechnung der „Nettosalden“ die legitimatorische Basis entzogen, doch es geht ja um mehr nicht um weniger Transparenz. Folglich sollte das Europäische Parlament innerhalb des erwähnten Budgetrahmens stärker in die Verantwortung für die Finanzierung des Haushaltes einbezogen werden. Damit würde das Parlament, das bisher eine nur einseitige Kompetenz für die Ausgaben innehat, zukünftig auch ein institutionelles Interesse an einer sparsamen Politik erhalten. Da das EP die einzige öffentlich tagende EU-Institution ist, würden endlich die haushaltspolitischen Kernfragen – wie die Abwägung zwischen Ausgabenerhöhungen und Steuerreduzierungen – ein Stück weit vom inter-institutionellen Kompetenzgerangel weg in die öffentliche Sachdiskussion gezerrt. Der Reformdruck auf den Haushalt stiege enorm³.

¹ Das Aufkommen aus einer Flugmaut hängt – bei der anzunehmenden Preisinelastizität der Nachfrage – vor allem von der Höhe der Abgabe ab. Erste Schätzungen legen nahe, dass 5-10% des EU-Haushaltes so finanziert werden könnten – und andere Finanzierungsquellen entsprechend eingespart würden.

² Die *Flugmaut* stellt übrigens als Konzept keinen systematischen Widerspruch zur von der Kommission angestrebten Ausdehnung des Emissionshandels auf den Flugverkehr dar: dort geht es um die Rechnung, hier um ihre Bezahlung. Sie wird in dem Maße zur Eigenmittelquelle, wie auf das ”Grandfathering” (also die kostenlose Zuweisung) von Verschmutzungsrechten verzichtet wird. Diese Entscheidung könnte aber der Legislative der Europäischen Union – gemäß Mitentscheidungsverfahren für das EP – überlassen werden.

³ Die in den Haushalt eingestellten Einnahmen sind Plangrößen, die sich im Laufe des Jahres ändern können. Daher bedarf es der Fortsetzung des gegenwärtigen Auffangmechanismus, in dem die nationalen Haushalte dieses Ausfallrisiko tragen. Eine andere Möglichkeit ist, aus Anreizgründen einen Teil dieses Risikos, z.B. 20%, bei der neuen, direkten

Weitere mögliche Einnahmequellen auf EU-Ebene

Das Potpourri möglicher Finanzierungswege oder Steuern auf europäischer Ebene umfasst eine Vielzahl von Ideen, deren Machbarkeit und Zweckmäßigkeit variieren. Die folgende Liste soll einen stichwortartigen aber nicht erschöpfenden Überblick dieser Optionen bieten:

1. Modulierte Mehrwertsteuer
2. Unternehmenssteuer
3. Energiesteuern
4. Verbrauchsteuern (z.B. für Tabak, Alkohol)
5. Münzprägengewinne (engl. Seigniorage Revenue) insbesondere innerhalb der Eurozone
6. Kommunikationssteuer (Mautgebühren: Straße, Schiene, Wasser, Luft oder auch Telekommunikation/Internet)
7. Einkommen (klassische Einkommenssteuer, Dividenden, Zinsen, Spekulation)
8. Finanzielle Transaktionen (z.B. Tobin Tax)
9. Klimagebühren (z.B. CO_x oder NO_x für Luftfahrt)

Weitere Infos und Links zum Thema werden ab März auf der neuen Website www.helga-truepel.de zu finden sein.