

# Die schwierige Suche nach „gerechten“ Einnahmen für die EU\* – Eine Diskussion verschiedener Möglichkeiten

von Beate Milbrandt, Berlin

Die Aufgaben der Europäischen Union (EU) sind in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich angewachsen. Im Zusammenhang mit den verschiedenen Beitrittsrunden oder mit signifikanten Politikänderungen ist eine parallele Aufgabenausdehnung der zentralen europäischen Ebene festzustellen – insbesondere um die Mitgliedsstaaten zu „entschädigen“, die sich nach einer Aufnahme neuer Mitglieder oder der Verwirklichung einer neuen Politikrichtung (finanzielle) Nachteile ausrechneten. Ein anschauliches Beispiel bildet die Einrichtung des Kohäsionsfonds, von dem vor allem die ärmeren Peripherieländer profitieren, im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion, von der sich die Kernländer die größten Vorteile versprachen. Eine derartige Kompensation einiger Mitgliedstaaten ist folglich auch bei einer bevorstehenden Osterweiterung zu erwarten.

Die Bereitschaft der gegenwärtigen Mitgliedstaaten, derartige Kompensationszahlungen zu leisten, ist jedoch nicht unbegrenzt. Um so wichtiger ist das „subjektive Gefühl“ der Mitglieder, finanziell nicht über Gebühr belastet zu werden. Die Wichtigkeit dieses Aspekts zeigt sich auch in der in regelmäßigen Abständen aufflammenden Diskussion um die „Nettozahlerposition“ einzelner EU-Staaten. „Gerechte“ Finanzbeiträge der EU-Mitglieder haben deshalb nicht nur einen moralischen Charakter, sondern sind auch und gerade für eine Erweiterung der EU unabdingbar.

Bei der ökonomischen Ermittlung von Prinzipien zur Beitragserhebung stehen das Leistungsfähigkeits- und das Äquivalenzprinzip im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion. Das Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert sich bei der Bemessung der Finanzierungsbeiträge allein an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Individuums bzw. in diesem Fall der einzelnen Staaten. Dabei soll die dem einzelnen zugemutete Abgabenlast seiner individuellen Leistungsfähigkeit entsprechen. Beim Äquivalenzprinzip entsprechen die von den einzelnen Staatsbürgern zu leistenden Abgaben den von ihnen empfangenen staatlichen Leistungen.<sup>1</sup> Die von ihnen zu tragende Abgabenlast soll in diesem Fall genau den Kosten der staatlichen Leistungserbringung entsprechen.

Betrachtet man zunächst das Leistungsfähigkeitsprinzip, so stellt sich die Frage nach einem geeigneten Indikator zur Messung der nationalen Leistungsfähigkeit, i.e. des nationalen Wohlstandes. Die deutschen Länderfinanzminister haben in einer ihrer wissenschaftlichen Studien als Wohlstandsindikator das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen in Kaufkraftstandards herangezogen.<sup>2</sup> Die Verwendung von Kaufkraftstandards ermöglicht es, neben der Höhe des nominal verfügbaren Einkommens auch die Höhe der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen. Auf der Ausgabenseite haben die Europäische Kommission und der Europäische Rat bereits anerkannt, dass sich der rela-

tive Wohlstand am ehesten auf der Grundlage des BIP in Kaufkraftstandards bemessen lässt.<sup>3</sup> Es wäre also nur konsequent, diese Erkenntnis auf die Einnahmenseite zu übertragen. Als Maßstab für die Verteilung der Zahllast wäre dann der prozentuale Anteil eines Mitglieds am BIP aller Mitglieder vorstellbar. Die derzeitige Einnahmenstruktur der EU orientiert sich weitgehend am Prinzip der Leistungsfähigkeit, auch wenn sehr viel kompliziertere und intransparentere Bemessungsgrundlage verwendet werden (z.B. die Mehrwertsteuer).

Bei einer Betrachtung des Äquivalenzprinzips spielt der nationale Nutzen, den jedes Land aus einer EU-Mitgliedschaft zieht, keine Rolle, allein die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zählt. Verstärkt wird diskutiert, Finanzbeiträge nach dem Nutzen zu berechnen, den ein Land aus der Mitgliedschaft in der EU zieht, also äquivalente Beiträge zu erheben. Die Vielzahl der Aufgaben, die die EU erfüllt, machen eine Kosten-Nutzen-Rechnung einer EU-Mitgliedschaft schwierig. Eine einfache Gleichsetzung von Zahlungen an und Leistungen aus dem Gemeinschaftshaushalt (Nettoposition) mit Kosten und Nutzen der EU-Mitgliedschaft ist nicht möglich. Ebenso wie bei der Messung der nationalen Leistungsfähigkeit ist auch bei der Ermittlung äquivalenter Finanzbeiträge ein Indikator zur Ermittlung des nationalen Wohlfahrtsgewinns (Nutzens) einer Mitgliedschaft in der EU erforderlich. Im Zuge der wirtschaftlichen Integration entstehen ökonomische Vorteile, die in jedem einzelnen Staat unterschiedlich ausfallen. Da ein Referenzszenario zu einer EU-Mitgliedschaft fehlt (Wie hätte sich Land X ohne die EU wirtschaftlich entwickelt?), stellt sich die Messung des nationalen Integrationsvorteils als schwierig dar. Als ökonomische Vorteile einzelner Länder werden vor allem positive Handelseffekte erachtet.<sup>4</sup> Als Indikator für die Messung des Integrationsvorteils bietet sich deshalb der Binnenhandelsanteil eines Landes am Gesamtbinnenhandel der EU an. Der Größe des Landes wird dabei durch das Handelsvolumen in gewissem Maße Rechnung getragen. Dieser Indikator ist einerseits relativ leicht messbar und transparent, andererseits ist eine Differenzberechnung zu einem lediglich geschätzten Referenzszenario nicht notwendig.

Für eine „gerechte“ Finanzierung einer erweiterten Europäischen Union bietet sich aus den im folgenden ausgeführten Gründen eine nationale Finanzbeitragsermittlung als Kombination aus Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip an. Je nach Aufgabenerfüllung der EU wird ein Teil des Haushalts äquivalent, also gleich dem erlangten Nutzen, finanziert, der andere nach der nationalen Leistungsfähigkeit. Eine Finanzierung nach dem Integrationsvorteil von Staaten bietet sich für die Aufgaben an, die allen Staaten zugute kommen und sich unter dem Begriff der Allokation zusammenfassen lassen. Dazu zählt beispielsweise die Bereitstellung europaweiter öffentlicher Güter wie Wettbewerbs- und Geldpolitik.

Eine Finanzierung nach der nationalen Leistungsfähigkeit in Anlehnung an das nationale BIP bietet sich für die Er-

füllung der Aufgaben Distribution und Kompensation an. Die regionale Umverteilung zwischen den EU-Staaten als klar definiertes Ziel der europäischen Einigung kommt nicht allen Staaten zugute, sondern soll ja gerade die ökonomisch schwächeren unterstützen. Eine Umverteilung von reich zu arm erfordert zwangsläufig eine Finanzierung nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit. Ähnliche Überlegungen liegen auch dem Gedanken der Kompensation zugrunde. Hierbei „kaufen“ einige Länder die Zustimmung von anderen. Gerade bei einer Erweiterung der Union ist dieser Gedanke wichtig, da hierfür Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist.

Das Einnahmesystem der Europäischen Union ist aus vielerlei Gründen reformbedürftig. Einer davon ist die zunehmende Zahlungsunwilligkeit einiger wohlhabenderer Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung sich – auch angesichts eigener nationaler leerer Kassen – durch hohe Finanzbeiträge an die EU benachteiligt und ungerecht behandelt fühlt. Eine Osterweiterung der EU kann weitere finanzielle Erwartungen an die EU hervorrufen und dieses Problem dadurch verstärken. Um so wichtiger ist es, die Akzeptanz einer Osterweiterung und der verschiedenen politischen Tätigkeiten der EU durch zumindest teilweise am nationalen Integrationsvorteil orientierte äquivalente Beiträge zu fördern. Auf der einen Seite ist deshalb eine Neugestaltung der nationalen Finanzbeiträge für eine Osterweiterung der EU eine *conditio sine qua non*. Auf der anderen Seite stellt eine Osterweiterung Herausforderung und Chance zugleich dar, um das ohnehin reformbedürftige Einnahmesystem der EU zu erneuern..

**Dipl.-Volksw. Beate Milbrandt, MSc** ist Leiterin des Senatorenbüros bei der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin.

\* Die in diesem Artikel wiedergegebenen Ansichten entsprechen ausschließlich denen der Autorin und sind nicht mit offiziellen Meinungen der Senatsverwaltung für Finanzen, Berlin, gleichzusetzen.

<sup>1</sup> Vgl. ausführlicher Andel, Norbert (1990), Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen, S. 267–269.

<sup>2</sup> Vgl. Länderfinanzminister (1997), Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzminister an die Finanzministerkonferenz, o.O.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Europäische Gemeinschaft (1994), Verordnung zur Errichtung des Kohäsionsfonds vom 16.04.1994, Amtsblatt L 130/1.

<sup>4</sup> Vgl. Caesar, Rolf (1997), Die deutsche Nettozahlerposition – Eine Koalition zu Lasten Dritter?, in: Rolf Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, Baden-Baden, S. 161–180.