

DSi kompakt

Warum die Einführung einer EU-Steuer keine gute Idee ist

von Jens Lemmer

Nach der Europawahl müssen die Regierungen der Mitgliedsländer entscheiden, wie der Haushalt der Europäischen Union (EU) in Zukunft finanziert werden soll. Derzeit darf sich die EU weder verschulden noch eigene Steuern erheben. Sie erhält stattdessen Beitragszahlungen von den Mitgliedsländern, die größtenteils nach der nationalen Wirtschaftskraft berechnet werden. Dieses seit dem Jahr 1970 bestehende „Eigenmittelsystem“ steht seit längerem in der Kritik. Zuletzt wurden wieder Forderungen laut, die Finanzautonomie der EU durch eine eigene Steuerquelle zu stärken. Die Einführung einer EU-Steuer ist jedoch abzulehnen, da sie mit erheblichen Risiken und Nachteilen für die Steuerzahler einhergeht.

1. Derzeitige Finanzierung der EU

Die EU finanziert sich über ein „**Eigenmittelsystem**“, das aus drei Einnahmequellen besteht.¹ Das sind im Einzelnen:

- die traditionellen Eigenmittel,
- die Mehrwertsteuer-Eigenmittel
- und die Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE).

Zu den **traditionellen Eigenmitteln** gehören Zölle auf Importe aus Nicht-EU-Staaten und Zuckerabgaben. Sie werden von den Mitgliedstaaten im Namen der EU eingezogen und an die EU abgeführt. Zur Deckung der Erhebungskosten dürfen die Mitgliedstaaten 20 Prozent des jeweiligen Eigenmittel-Betrags behalten. Im Jahr 2017 betragen die traditionellen Eigenmittel insgesamt 20,5 Mrd. Euro. Davon kamen 4,1 Mrd. Euro aus Deutschland.²

Die zweite Einnahmequelle der EU sind die Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Da sich die Mehrwertsteuersysteme in der EU von Land zu Land unterscheiden, wird zunächst nach einem einheitlichen Verfahren eine Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage errechnet. Auf diese harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wird für jeden Mitgliedstaat ein bestimmter Abrufsatz angewendet. Im Jahr 2017 beliefen sich die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 16,9 Mrd. Euro. aus Deutschland.³

¹ Vgl. *DSi* (2014), S. 1 ff.

² Vgl. Europäische Kommission (2018a) und (2018b).

³ Vgl. ebd.

Eine weitere Einnahmequelle der EU sind die **Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel**. Zur Berechnung der BNE-Eigenmittel wird ein bestimmter Prozentsatz auf das BNE jedes einzelnen Mitgliedsstaats angewandt. Die Höhe der BNE-Eigenmittel wird jährlich festgelegt, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.⁴ Die BNE-Eigenmittel haben insofern eine „Auffüllfunktion“. Im Jahr 2017 beliefen sich die BNE-Eigenmittel auf 78,6 Mrd. Euro. Davon kamen 17,1 Mrd. Euro aus Deutschland. Die BNE-Eigenmittel stellen somit die wichtigste Einnahmequelle der EU dar.

Bei der Berechnung der jährlich zu zahlenden Eigenmittel-Beiträge gibt es einige **Besonderheiten**. Hier ist vor allem der sogenannte Briten-Rabatt zu nennen.⁵ Die Kosten für den Briten-Rabatt tragen die übrigen EU-Staaten entsprechend ihrem Anteil am BNE der EU. Für Dänemark, Deutschland, Niederlande, Schweden und Österreich bestehen ebenfalls (entlastende) Sonderregelungen. Nach dem EU-Austritt Großbritanniens ist mit einer Abschaffung oder Modifizierung der Sonderregelungen zu rechnen.

Neben den Eigenmitteln wird der EU-Haushalt noch aus **sonstigen Einnahmen** finanziert. Zu den sonstigen Einnahmen gehören die Steuern, die auf die Gehälter der EU-Bediensteten erhoben werden. Weitere sonstige Einnahmen sind Bußgelder, die den Unternehmen wegen eines Verstoßes gegen das EU-Wettbewerbsrecht auferlegt werden, und Einnahmen aus dem Verkauf von Eigentum.

Für die **Ausgestaltung des Eigenmittelsystems** ist der Rat zuständig, in dem die Regierungen aller EU-Länder vertreten sind. Konkret sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor, dass der Rat „einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments“⁶ einen Beschluss über die Eigenmittel fasst. Somit entscheiden über die Finanzierung des EU-Haushalts nicht die EU-Kommission oder das Europäische Parlament, sondern letztlich die Mitgliedstaaten.⁷ Dieser Eigenmittelbeschluss gilt dann für einen 7-Jahres-Zeitraum. Der derzeitige Finanzrahmen der EU läuft Ende 2020 aus, sodass für die Jahre 2021-2027 ein neuer Eigenmittelbeschluss erforderlich ist.

CDU, CSU und SPD haben sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, die EU finanziell zu stärken. In diesem Zuge ist die Regierungskoalition auch „zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit“.⁸ Es ist daher zukünftig mit einer steigenden Belastung für den Bundeshaushalt zu rechnen.

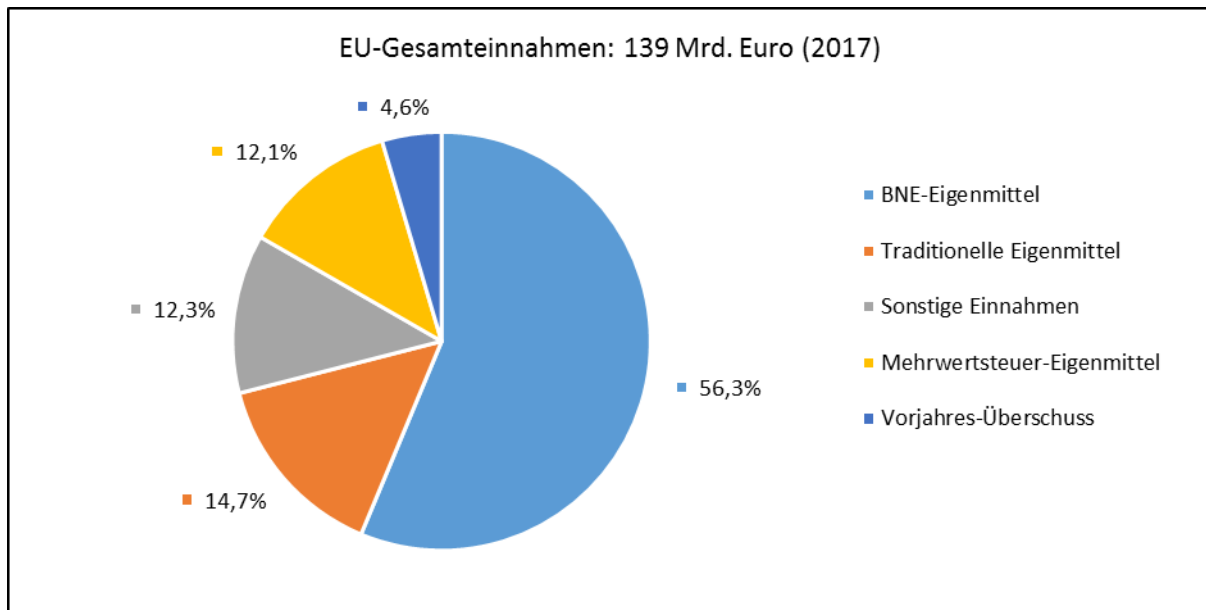
⁴ Dabei ist jedoch zu beachten, dass für die Finanzierung des EU-Haushalts eine Gesamtobergrenze besteht. Derzeit dürfen die geplanten Ausgaben der EU innerhalb eines Jahres insgesamt nicht mehr als 1,20 Prozent des gesamten Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten betragen.

⁵ Die Einführung des Briten-Rabatts im Jahr 1985 geht auf die vergleichsweise geringe Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion in Großbritannien zurück. Da das Land nur sehr wenig Mittel aus den EU-Agrartöpfen erhält, aber relativ viele Agrarprodukte vom Weltmarkt importiert, leistet es entsprechend hohe Zoll-Zahlungen. Daher wurde ein Ausgleichsmechanismus eingeführt, mit dem Großbritannien 66 Prozent des Nettobeitrags erstattet werden. Der Nettobeitrag ist die Differenz zwischen den Brutto-Beitragszahlungen und den Leistungen, die Großbritannien aus dem EU-Haushalt erhält.

⁶ Siehe Art. 311, AEUV: „Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden.“

⁷ Es ist daher häufig von der „fiskalischen Souveränität der Mitgliedstaaten“ die Rede (vgl. *BMF-Beirat* 2016, S. 11). Die EU-Kommission hat das Recht, dem Rat einen Vorschlag für den Eigenmittelbeschluss vorzulegen.

⁸ *CDU, CSU und SPD* (2018), S. 9.

Abbildung: Zusammensetzung der EU-Einnahmen 2017 (EU-28)

Quelle: Europäische Kommission.

2. Aktuelle Reformvorschläge

Die geltenden Regeln des EU-Vertrags gewähren der EU keine eigene Steuererhebungskompetenz. Die EU ist somit nicht befugt, zur Finanzierung ihrer Ausgaben eine eigene Steuer zu erheben. Die Einführung einer EU-Steuererhebungskompetenz bedarf einer Änderung des EU-Vertrags, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müsste. Dies stellt eine hohe rechtliche Hürde dar.

Dennoch wird regelmäßig über die Einführung einer EU-Steuer diskutiert. Das ist bereits seit der Gründung des europäischen Staatenbunds der Fall: „Der Vorschlag, die Europäische Union mit einer eigenen Besteuerungskompetenz zu versehen, ist so alt wie die EU selbst.“⁹ Viele Befürworter einer größeren Einnahmeautonomie der EU erhoffen, dass damit ein Kompetenzzuwachs für Europa einhergeht. Aktuell gewinnen diese seit Jahrzehnten geführten Diskussionen an politischer Brisanz, weil die Mitgliedstaaten demnächst über die EU-Finanzierung in den Jahren 2021 bis 2027 entscheiden müssen. Dabei ist auch zu klären, wie die Finanzierungslücke durch den EU-Austritt Großbritanniens geschlossen werden soll.

Vor diesem Hintergrund wird die Einführung einer EU-Steuer in verschiedenen Ausprägungen vorgeschlagen. Zum Teil wird dafür plädiert, die EU mit einer eigenen Steuer mit Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit auszustatten. Solche Forderungen finden sich beispielsweise im Europawahlprogramm der Grünen¹⁰ oder in polit-ökonomischen Debatten über die Zukunft Europas¹¹.

⁹ Blankart (2011), S. 691.

¹⁰ Vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2018), S. 65 f. Vorgeschlagen wird eine „echte europäische Einnahmequelle“ in der Form einer europäischen Unternehmensmindeststeuer. Zwischenzeitlich hatte sich auch der CDU-Politiker Friedrich Merz für eine originäre EU-Steuer ausgesprochen. Siehe <https://de.reuters.com/article/europasteuer-merz-idDEKCN1NJ1OW>.

¹¹ Vgl. Piketty (2019).

Andere Vorschläge zielen darauf ab, bestehende oder neu einzuführende Steuern in den Mitgliedsländern in die EU-Finanzierung einzubeziehen. Dabei sind z. B. die Einführung einer Plastik- oder Finanztransaktionsteuer, eine Reform der Körperschaftsteuer oder Zuschläge auf die Energiesteuer in der Diskussion.¹²

3. Was spricht gegen die Einführung einer EU-Steuer?¹³

Erhöhung der Gesamtbelastung droht

Eine eigene EU-Steuererhebungskompetenz ist abzulehnen, da ein Anstieg der Gesamtbelastung zu befürchten ist. Es ist unwahrscheinlich, dass die Einführung einer neuen Steuer aufkommensneutral und ohne Mehrbelastung der Steuerzahler erfolgt. Auch wenn im Gegenzug zur Einführung einer neuen EU-Steuer die Bruttonationaleinkommen- oder Mehrwertsteuer-Eigenmittel der EU im selben Umfang reduziert würden, bedeutet dies noch keine Entlastung der Steuerzahler. Denn durch die Reduzierung der EU-Eigenmittel würden zunächst die nationalen Staatshaushalte entlastet. Ob diese Entlastungen an die Steuerzahler durch Steuersenkungen weitergeben würden, ist zweifelhaft.¹⁴ Denn wie die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, werden frei verfügbare Mittel eher für neue Staatsausgaben als für Steuersenkungen verwendet. Wahrscheinlich wäre aber auch, dass die EU eine Steuererhebungskompetenz nutzt, um ihre Aufgaben und damit Ausgaben auszuweiten, anstatt die Eigenmittel zu reduzieren.

Disziplinierende Wirkung des derzeitigen Eigenmittelsystems

Des Weiteren würden von einer EU-Steuererhebungskompetenz Fehlanreize zur Erhöhung der Steuerbelastung ausgehen. Sobald der EU eine Steuererhebungskompetenz zugesprochen wird, könnte sie bestrebt sein, diese kontinuierlich zulasten der Steuerzahler auszuweiten. Demgegenüber schützt das jetzige EU-Eigenmittelsystem die nationalen Steuerzahler besser vor dem Steuerzugriff als eine EU-Steuer. Während eine EU-Steuer direkt beim Steuerzahler erhoben werden könnte, werden die Eigenmittel bei den Mitgliedstaaten eingefordert, die erst ihrerseits das Geld bei den Steuerzahlern erheben. Das Eigenmittelsystem der EU tangiert somit die nationalen Staatshaushalte. Daher sind die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat bestrebt, eine Belastung ihrer nationalen Haushalte zu begrenzen. Sie werden in Verhandlungen versuchen, so wenig Mittel wie möglich an die EU weiterzugeben und damit einer Expansion der EU-Ausgaben entgegenzuwirken. Dies hat eine disziplinierende Wirkung auf die EU-Haushaltspolitik.¹⁵ Bei der Erhebung einer EU-Steuer direkt beim Steuerzahler würde der Anreiz für die Mitgliedstaaten, die Belastung ihrer Haushalte zu begrenzen, nicht mehr bestehen. Der Widerstand gegen Erhöhungen von EU-Steuereinnahmen und EU-Ausgaben wäre weitaus geringer als derzeit, was Belastungsverschärfungen wahrscheinlicher macht.

¹² Vgl. *BMF* (2017).

¹³ Vgl. *DSi* (2015), S. 75 ff.

¹⁴ So auch *Raddatz/Schick* (2003), S. 10.

¹⁵ Vgl. u. a. *Heinemann* (2003), S. 239.

Hinzu kommt, dass im derzeitigen Eigenmittelsystem Entscheidungen über die Finanzausstattung der EU nach dem Einstimmigkeitsprinzip im Rat erfolgen. Das Erfordernis einstimmiger Entscheidungen bietet ebenfalls einen Schutz vor der Ausbeutung der Steuerzahler. Dagegen würde über eine EU-Steuer perspektivisch das Europäische Parlament nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden, was tendenziell einer steigenden Steuerbelastung Vorschub leisten würde.¹⁶

Keine plausible Rechtfertigung erkennbar

Schließlich spricht die Ausgabenstruktur der EU gegen eine eigene Steuererhebungskompetenz. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wäre eine eigene EU-Steuer allenfalls dann theoretisch denkbar, wenn die EU europäische öffentliche Güter bereitstellen würde. Dies tut sie jedoch nicht bzw. nur in einem vernachlässigbar geringen Umfang. Der Löwenanteil der EU-Ausgaben im Rahmen der Agrar- und Strukturpolitik dient derzeit vielmehr der Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Da die EU somit keine europäischen öffentlichen Güter im nennenswerten Umfang finanziert, besteht kein Erfordernis, ihr eine eigene Finanzierungsquelle zu gewähren.¹⁷

Keine EU-Steuer durch die Hintertür!

Aus den genannten Gründen sollte die EU keine eigene Steuererhebungskompetenz erhalten. Darüber hinaus sollte auch verhindert werden, dass die EU die Einführung neuer Steuern in den Mitgliedstaaten forciert. Die Europäische Kommission hat beispielsweise die Einführung einer Finanztransaktionsteuer empfohlen. Die Finanztransaktionsteuer sollte demnach nicht von der EU selbst, sondern von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung bestimmter EU-Vorgaben zur Bemessungsgrundlage sowie eines einheitlichen Mindeststeuersatzes erhoben werden. Die nationalen Steuereinnahmen aus der Finanztransaktionsteuer sollten im Rahmen des Eigenmittelsystems teilweise an die EU weitergegeben werden.

Auch die Einführung einer solchen EU-Steuer in den Mitgliedsländern ist nicht zu empfehlen. Da eine Anrechnung auf die nationalen Beitragszahlungen vorgesehen ist, würden die erzielten Steuereinnahmen die Staatshaushalte der Mitgliedsländer entlasten. Wie bereits ausgeführt, hätte dies zur Folge, dass die Mitgliedsländer einer Ausweitung der EU-Ausgaben weniger kritisch gegenüberstehen als bisher, weil die zusätzlichen Finanzmittel für die EU nicht die Staatshaushalte, sondern die Steuerzahler belastet. Dies schwächt die disziplinierende Wirkung des derzeitigen Eigenmittelsystems und macht dadurch Mehrausgaben auf europäischer Ebene wahrscheinlicher. Zudem ist die Einführung einer Finanztransaktionsteuer an sich mit gravierenden Nachteilen verbunden.¹⁸ Vor allem würden Sparer und private Altersvorsorge zusätzlich belasten werden, da die Banken die Steuerlast an die Kunden weitergeben werden.

¹⁶ Vgl. Boss (2011), S. 96.

¹⁷ Vgl. Folkers (1995), S. 99.

¹⁸ Vgl. DSi (2013).

4. Fazit

Die europäischen Verträge sehen vor, dass **sich die EU weder verschulden noch eigene Steuern erheben** darf. Daher finanziert sich die EU derzeit über ein „Eigenmittelsystem“, das aus drei Einnahmequellen besteht. Das sind die traditionellen Eigenmittel (z. B. Zölle auf Importe aus Nicht-EU-Staaten), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonational-einkommens.

Um die finanzielle Autonomie der EU zu stärken, wird regelmäßig vorgeschlagen, die EU mit einer eigenen Steuererhebungscompetenz auszustatten. Die **Einführung einer EU-Steuer** ist jedoch abzulehnen, weil durch eine zusätzliche Steuer ein **Anstieg der Gesamtbelastung für die Steuerzahler** droht. Darüber hinaus ist mit negativen Effekten auf die EU-Haushaltspolitik zu rechnen. Derzeit sind die Mitgliedsländer bestrebt, die EU-Ausgaben zu begrenzen, da zusätzliche Finanzmittel für die EU zu Lasten der nationalen Staatshaushalte gehen. Die Einführung einer EU-Steuer würde diese disziplinierende Wirkung des derzeitigen Eigenmittelsystems abschwächen. Daher ist zu befürchten, dass eine **stärkere Steuerfinanzierung der EU zu Mehrausgaben auf europäischer Ebene** führen würde.

Aufgrund dieser Nachteile ist die Einführung einer EU-Steuer auch kein geeignetes Mittel, um die Finanzierungslücke nach dem EU-Austritt Großbritanniens zu schließen. Statt grundlegender Reformen auf der Einnahmeseite sind vielmehr die **EU-Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen**. Das gilt vor allem für die Ausgaben im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik, die einen Großteil des EU-Haushalts ausmachen.

Literatur

Blankart, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 8. Auflage, München.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017): Hochrangige Arbeitsgruppe für Eigenmittel („Monti-Gruppe“), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2017-03-31-arbeitsgruppe-fuer-eigenmittel.html> (Stand: 12.04.2019).

Boss, A. (2011): Weder eine Harmonisierung der Besteuerung noch eine Europa-Steuer sind nötig, in: *Wirtschaftsdienst*, 91. Jahrgang, Heft 2/2011, S. 94-97.

BMF-Beirat – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016): Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken. Berlin.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2018): Europas Versprechen erneuern. Europawahlprogramm 2019, https://cms.gruene.de/uploads/documents/2019_Europawahl-Programm.pdf (Stand: 17.04.2019).

CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (Stand: 15.04.2019).

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. (2013): Finanztransaktionsteuer – mehr Schaden als Nutzen, *DSi kompakt* Nr. 6, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. (2014): EU-Haushalt im Überblick, *DSi-kompakt* Nr. 10, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. (2015): Die DSi-Steuerbremse. 10 Maßnahmen zur Begrenzung der Belastung, *DSi-Schrift* Nr. 3, Berlin.

Europäische Kommission (2019): EU expenditure and revenue 2014-2020, http://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html (Stand: 02.04.2019).

Folkers, C. (1995): Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?, in: *Karl, H. und W. Henrichsmeyer* (Hrsg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, Bonn, S. 87-108.

Heinemann, F. (2003): Perspektiven einer zukünftigen Finanzverfassung, in: *Integration*, 26. Jahrgang, Heft 3/2003, S. 228-243.

Piketty, T.: Die EU muss eigene Steuern erheben dürfen, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article185231242/Thomas-Piketty-Die-EU-muss-eigene-Steuern-erheben-duerfen.html> (Stand: 10.04.2019).

Raddatz, G. und G. Schick (2003): Braucht Europa eine Steuer?, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik der Stiftung Marktwirtschaft*, Nr. 77, Berlin.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de