

## Der EU-Haushalt und seine Finanzierung: Rückschau und Ausblick

*Der EU-Haushalt ist das gemeinsame Budget der EU-Mitgliedstaaten. Er beträgt bislang rund 1% des Bruttonationaleinkommens der Europäischen Union (EU). Die Mitgliedstaaten finanzieren ihn über Beiträge (Eigenmittel). Eine umfangreiche Kreditfinanzierung ist nicht vorgesehen. Die Rückflüsse an die Mitgliedstaaten spiegeln die politischen Prioritäten der EU wider. Der weit überwiegende Teil entfällt auf die Agrar- und Kohäsionspolitik. Bei der Agrarpolitik steht die Einkommensstützung der Landwirte im Vordergrund. Die Kohäsionspolitik soll die wirtschaftliche Konvergenz innerhalb der EU fördern. Daher fließen die Mittel vor allem in wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten. Ein kleinerer Teil der Ausgaben entfällt auf Bereiche mit einem stärker ausgeprägten europaweiten Fokus. Hierzu zählen etwa die Bereiche innere und äußere Sicherheit, internationale Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe, Umwelt und Forschung.*

*Derzeit wird der Mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 vorbereitet. Die Verhandlungen gestalten sich schwierig. So ist unter anderem die Finanzierungslücke zu schließen, die durch den Brexit entstanden ist. Außerdem soll der EU-Haushalt dazu beitragen, die europäischen Klimaschutzziele zu erreichen. Hinzu kam zuletzt die Corona-Pandemie, die eine außergewöhnliche Herausforderung für die Mitgliedstaaten und die EU darstellt. Mit Bezug zum EU-Haushalt wurden diesbezüglich vor allem Stabilisierungsmaßnahmen beschlossen, die den regulären Rahmen nur vorübergehend ergänzen. Dieser Bericht geht auf die bereits beschlossenen Maßnahmen ein. Der Fokus des Berichts liegt aber auf der bisherigen Gestalt des EU-Haushalts und den Reformdiskussionen abseits der jüngsten Ereignisse.*

*Auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts orientieren sich die Beiträge der Mitgliedstaaten weitgehend an der Wirtschaftskraft. Allerdings ist die Finanzierung recht komplex und intransparent. Um dies zu ändern, könnten das Rabattsystem deutlich vereinfacht und die kompliziert geregelten Mehrwertsteuer-Eigenmittel durch Eigenmittel ersetzt werden, die am Bruttonationaleinkommen anknüpfen. Einnahmen aus einheitlichen europäischen Instrumenten, die wie der Europäische Emissionshandel auf EU-weite Umweltbelastungen zielen, könnten zumindest teilweise in den EU-Haushalt fließen.*

*Über den EU-Haushalt wird vor allem ausgabenseitig zwischen den Mitgliedsländern umverteilt. Ausschlaggebend hierfür sind die unterschiedlich hohen Rückflüsse aus der Agrar- und Kohäsionspolitik. Der Verhandlungsprozess ist insgesamt schwerfällig und wird vielfach vom Blick der Mitgliedstaaten auf den eigenen Nettobeitrag dominiert. Dies geht tendenziell zulasten der Ausgaben mit einem stärkeren europäischen Fokus. Es könnte erwogen werden, die Aspekte der Umverteilung und Förderung wirtschaftsschwächerer Regionen stärker von der inhaltlichen Ausgestaltung des EU-Haushalts zu trennen. Möglicherweise könnte dadurch die Debatte darüber, welche Ausgaben auf der europäischen Ebene getätigt werden sollten, zielgerichteter verlaufen.*

*In den bisherigen Verhandlungen zeichnete sich ab, dass die „Brexit-Lücke“ sowohl einnahmenseitig als auch ausgabenseitig geschlossen werden dürfte. Deutschland signalisierte, dass es – als wirtschaftlich leistungsstarkes Land – zu höheren Nettobeiträgen bereit sei. Derzeit ist insbesondere noch offen, in welchem Umfang Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Krise über den EU-Haushalt ergriffen werden sollen.*

## Der Mehrjährige Finanzrahmen des EU-Haushalts im Überblick

Vorbemerkungen

Dieser Bericht beleuchtet den EU-Haushalt und seine Finanzierung sowohl in einer Rückschau auf die vergangenen Planungsperioden als auch mit Blick auf die künftige Ausgestaltung. Die Corona-Pandemie stellt die EU und ihre Mitgliedstaaten derzeit vor enorme Herausforderungen. Dabei steht die Gesundheit der Bevölkerung im Mittelpunkt. Um diese zu schützen, werden umfangreiche Maßnahmen zur Eindämmung und Bewältigung der Pandemie ergriffen. Dies erfolgt vornehmlich auf der nationalen Ebene, aber auch eine EU-weite Kooperation kommt zunehmend in Gang. Darüber hinaus wird intensiv diskutiert, wie die Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie reagieren sollten. Dabei wird auch der EU-Haushalt in die Krisenlösung eingebunden. Bislang wurden vor allem Maßnahmen beschlossen, die den regulären Rahmen nur vorübergehend ergänzen. Der Ausgang der Debatte ist noch offen. Dieser Bericht beschreibt bislang beschlossene Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (S. 47 ff.). Er geht jedoch nicht auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie und mögliche Maßnahmen zu deren Bewältigung in künftigen Planungen ein. Im Fokus stehen die derzeitige Ausgestaltung des EU-Haushalts und Reformen, die abseits der jüngsten Ereignisse diskutiert werden.

Mehrjähriger Finanzrahmen bestimmt Grundzüge der EU-Haushaltspolitik

Der EU-Haushalt ist das gemeinsame Budget der Mitgliedstaaten der EU. Der Mehrjährige Finanzrahmen legt dafür die Ausgabenstruktur, den maximalen Umfang und die Art der Finanzierung fest. Er gilt üblicherweise für sieben Jahre und bildet den Rahmen für die jährlichen Haushaltsplanungen in diesem Zeitraum. Der Europäische Rat verabschiedet den Finanzrahmen auf Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Kommission nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Der aktuelle Finanzrahmen gilt für die Jahre 2014 bis 2020.

Die Einnahmen des EU-Haushalts werden fast ausschließlich in Form von sogenannten Eigenmitteln durch die Mitgliedstaaten aufgebracht. Eine umfangreiche Kreditfinanzierung ist nicht vorgesehen.<sup>1)</sup> Die Arten und die Obergrenze der Eigenmittel werden zunächst auf EU-Ebene beschlossen und anschließend von den nationalen Parlamenten ratifiziert. Die Obergrenze ist in Relation zum Bruttonationaleinkommen (BNE<sup>2)</sup>) der EU-Mitgliedstaaten<sup>3)</sup> definiert und liegt derzeit bei 1,20 %. Die Eigenmittelobergrenze liegt üblicherweise deutlich über den jährlichen Ausgabenobergrenzen. Dadurch kann die EU ihren Zahlungsverpflichtungen etwa auch im Falle eines unerwarteten wirtschaftlichen Abschwungs nachkommen. Außerdem können bei unvorhergesehenen Ereignissen in einem gewissen Umfang zusätzliche Ausgaben über die jährlichen Ausgabenobergrenzen hinaus beschlossen werden, ohne dass die Eigenmittelobergrenze verletzt wird.<sup>4)</sup> Schließlich wird damit Vorsorge für Risiken im Zusammenhang mit der Kreditvergabe der EU getroffen.

Eigenmittelobergrenze steckt Finanzrahmen ab

Ausgabenseitig legt der Finanzrahmen sowohl Mittel für Verpflichtungen (MfV) als auch Mittel für Zahlungen (MfZ) fest.<sup>5)</sup> Die MfV weisen den

1 In begrenztem Umfang und für bestimmte Zwecke kann die EU Mittel am Kapitalmarkt aufnehmen und diese als Kredite an einzelne Länder weiterreichen. Eine Übersicht über die Kreditaufnahme- und Kreditvergabetätigkeiten veröffentlicht die Europäische Kommission jährlich im Anhang ihres Finanzreports. Für die aktuellsten Zahlen vgl.: Europäische Kommission (2019a), S. 79–82.

2 Das BNE wurde als Bezugsgröße für den EU-Haushalt festgelegt. Es unterscheidet sich vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) um den Saldo der Primäreinkommen zwischen In- und Ausland. Das BNE umfasst damit das gesamte Einkommen aller Inländerinnen und Inländer, unabhängig davon, ob es im In- oder Ausland erzielt wurde. Der Unterschied zwischen dem BNE und dem BIP eines Landes ist in der Regel klein, in Irland und Luxemburg ist das BIP aber deutlich höher als das BNE.

3 Das Vereinigte Königreich wird in diesem Aufsatz noch zu den EU-Mitgliedstaaten gezählt, wenn dies nicht anders ausgewiesen ist.

4 Im aktuellen Finanzrahmen kann hierzu das Instrument „Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben“ genutzt werden.

5 Die Obergrenzen der MfV und MfZ sind in absoluten Euro-Beträgen fixiert. Für ein bestimmtes Jahr erhöhen sie sich um im Vorjahr nicht genutzte Mittel. Entwickelt sich das BNE anders als erwartet, gilt weiterhin die Obergrenze in Milliarden Euro. Dadurch ergibt sich dann eine geänderte Obergrenze in Prozent des BNE. Die Europäische Kommission weist diese technischen Anpassungen im Anhang ihres jährlichen Finanzreports aus.

## Maßnahmen im EU-Haushalt im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat gravierende Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten der EU. Die europäischen Gremien haben daher in vielen Bereichen Beschlüsse gefasst und Maßnahmen ergriffen – unter anderem zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen. Hierzu zählen auch außergewöhnliche Maßnahmen des EU-Haushalts, der in diesem Bericht im Fokus steht. Neben den bislang im April 2020 getroffenen Beschlüssen wurden weitere Entscheidungen in Aussicht gestellt, aber noch nicht konkretisiert. Dabei ist das genaue Ausmaß, in dem die Pandemie die Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigen wird, höchst ungewiss. Auch ist unklar, wie sich die Wirkungen zeitlich und regional verteilen werden.

### Maßnahmen im aktuellen Haushalt

Im März 2020 startete die Europäische Kommission die „Investitionsinitiative zur Bewältigung der Corona-Krise“ (CRII). Im Zentrum steht, dass die Mitgliedstaaten nicht in Anspruch genommene Vorauszahlungen für die Kohäsionspolitik – anders als üblich – einbehalten dürfen. Dadurch verfügen die betreffenden Länder über zusätzliche Liquidität in Höhe von insgesamt 8 Mrd €. <sup>1)</sup> Zudem können Fondsmittel jetzt beschleunigt bereitgestellt werden. Mit den noch verfügbaren Mitteln der Struktur- und Investitionsfonds kann vielfältig auf die Corona-Krise reagiert werden. Neu ist dabei unter anderem, dass die Finanzierung von Betriebskapital kleinerer und mittlerer Unternehmen gefördert werden kann. Die Europäische Kommission rechnet damit, dass so insgesamt 37 Mrd € aus diesen Fonds verwendet werden. Zudem veranlasste die Europäische Kommission, dass der Solidaritätsfonds nun auch bei gesundheitlichen Notlagen genutzt werden kann. Hierdurch stehen im laufenden Jahr

bis zu 800 Mio € für die besonders stark von der Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten zur Verfügung. Weitere Änderungen erlauben, auch Mittel des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung coronaspezifisch zu verwenden. Mit ihnen sollen Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und in finanzielle Schwierigkeiten geratene Selbständige unterstützt werden.

Anfang April initiierte die Europäische Kommission weitere konkrete Programme für das aktuelle Haushaltsjahr und passte beispielsweise den Meeres- und Fischereifonds an. Außerdem erhöhte sie die Liquidität sowie die Flexibilität der Kohäsionspolitik und senkte deren administrative Auflagen noch weiter (CRII+). Hierdurch können krisenbezogene Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik zu 100 % aus EU-Mitteln finanziert werden, das heißt, die nationale Kofinanzierung entfällt. Außerdem soll es möglich sein, Mittel zwischen den verschiedenen Fonds der Kohäsionspolitik zu transferieren, das heißt, die Struktur des EU-Haushalts kann sich gegenüber dem Plan verändern. Zudem können innerhalb eines Landes Mittel, die für bestimmte Regionen vorgesehen waren, auf andere Regionen übertragen werden. Auch dürfen sich die Ausgaben auf wenige Regionen konzentrieren. Damit wird etwa der Tatsache Rechnung getragen, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie nicht unbedingt in den wirtschaftlich schwächsten Regionen am dringendsten erforderlich sind.

---

<sup>1</sup> Diese Maßnahme betrifft die folgenden vier Fonds: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds.

Als weitere coronaspezifische Maßnahme wird eine Garantie über 1 Mrd € aus dem EU-Haushalt für den Europäischen Investitionsfonds bereitgestellt. Damit sollen die Anreize für Banken erhöht werden, Kredite an Unternehmen zu vergeben. Die Europäische Kommission erwartet, dass auf Basis dieser Garantie etwa 8 Mrd € für mindestens 100 000 kleinere und mittlere Unternehmen in der EU mobilisiert werden. Die Garantie kann aus dem EU-Haushalt gewährt werden, da längerfristige Projekte des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) zurückgestellt werden.

Mit vielfältigen haushaltstechnischen Operationen werden alle noch verfügbaren Mittel des aktuellen Finanzrahmens umgeschichtet. Im Ergebnis stehen im laufenden Haushalt zusätzlich 3 Mrd € bereit, um coronabezogene Ausgaben zu finanzieren. So wird etwa das Soforthilfeinstrument reaktiviert und sein Anwendungsbereich vergrößert. Zur Finanzierung wird das Flexibilitätsinstrument mobilisiert sowie der Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen ausgeschöpft. Außerdem soll der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in größerem Umfang als bislang geplant in Anspruch genommen werden.

Insgesamt hat die Bekämpfung der Corona-Pandemie im letzten Jahr des aktuellen Finanzrahmens (2020) höchste Priorität. Zwar bleiben die Obergrenzen des aktuellen Finanzrahmens nach derzeitigem Stand unverändert. Es ist jedoch zu erwarten, dass die geplanten Mittel zu einem deutlich größeren Teil abgerufen werden als ohne diese Maßnahmen (mit einem entsprechend höheren Bedarf an Eigenmittelzuführungen von den Mitgliedstaaten).

### **Maßnahmen, die kommende Planungsperioden betreffen**

Der Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 wird derzeit diskutiert. Er ist von den oben beschriebenen Maßnahmen nicht betroffen. Die Europäische Kommission kündigte jedoch an, im nächsten Finanzrahmen erhebliche Mittel vorzusehen, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie einzudämmen.

In Bezug zum EU-Haushalt steht dabei auch das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene temporäre Hilfsinstrument SURE. Dieses wurde von der Eurogruppe befürwortet. SURE sieht vor, dass den EU-Ländern zeitnah insgesamt bis zu 100 Mrd € an zinsgünstigen Hilfskrediten zur Verfügung gestellt werden. Damit können sie entstandene oder erwartete Ausgaben finanzieren, mit denen in der Corona-Krise die Beschäftigung erhalten werden soll (z. B. Kurzarbeitsgeld). Kreditnehmende Länder müssen dabei keine weiteren Auflagen erfüllen. Sie werden lediglich – wie alle Mitgliedstaaten – aufgefordert, die Empfehlungen des Europäischen Semesters zu berücksichtigen. Um die Kredite vergeben zu können, verschuldet sich die Europäische Kommission im Namen der EU am Kapitalmarkt. Zur Absicherung dieser Kredite garantieren die EU-Länder 25 % der Kreditsumme (d. h. bis zu 25 Mrd €). Die Garantiehöhe eines Mitgliedstaats soll sich nach seinem Anteil am EU-BIP bemessen. Deutschland würde daher mit rund 6 Mrd € für Zins- und Tilgungszahlungen einstehen. Zudem werden die Kredite durch künftige EU-Haushalte abgesichert, hinter denen wiederum alle Mitgliedstaaten mit ihren diesbezüglichen Finanzierungsanteilen stehen. Aufgrund dieser Absicherungen sind sehr günstige Zinskonditionen zu erwarten. Sie werden an die Empfängerländer der Hilfskredite weitergegeben.

SURE ist eine neue Verschuldungsmöglichkeit auf europäischer Ebene. Sie ist zeitlich und dem Umfang nach begrenzt. Eine fiskalische Belastung künftiger EU-Haushalte entstünde, falls ein Land seine Hilfskredite nicht bedienen kann und die Garantien der EU-Länder zur Deckung nicht ausreichen. Deshalb wären in künftigen EU-Haushalten Puffer einzubauen. Diese bestehen aus einem entsprechend größeren Abstand zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze für die Mittel für Zahlungen. Aus diesem Puffer könnten Zins und Tilgung der Anleihen bedient werden, ohne dass Mittel des EU-Haushalts umgeschichtet werden müssten. Es ist vorgesehen, SURE so zu konstruieren, dass die jährlich anfallenden Zinsen und Tilgungen 10 Mrd € nicht übersteigen.

Daneben müsste der Puffer auch für die Risiken ausreichen, die aus den anderen Verschuldungsmöglichkeiten der EU sowie den Garantien aus dem EU-Haushalt resultieren. Neben SURE soll auch die bestehende Fazilität für Zahlungsbilanzhilfen für Nicht-Euro-Länder genutzt werden, um diesen Ländern Hilfskredite zur Bewältigung der Corona-Krise bereitzustellen. Wie bei SURE werden auch diese coronabezogenen Hilfen vermutlich ohne weitere Auflagen gewährt, während im Rahmen dieser Fazilität bislang wirtschafts- und finanzpolitische Vereinbarungen getroffen wurden.<sup>2)</sup>

Die Diskussionen darüber, wie die EU-Ebene in den verschiedenen Politikbereichen auf die Corona-Pandemie reagieren sollte, werden derzeit intensiv geführt. Eine Möglichkeit besteht darin, im nächsten Finanzrahmen für den EU-Haushalt Mittel zur Krisenbewältigung einzuplanen. Dazu könnten andere Ausgaben reduziert oder die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt (temporär) aufgestockt werden. Es wurden aber auch Möglichkeiten ins Spiel gebracht,

sich künftig auf der europäischen Ebene sehr umfassend und dabei teilweise auch dauerhafter gemeinsam zu verschulden – unter Umständen durch Rückgriff auf ein innovatives neues Finanzierungsinstrument. Damit würden allerdings die Finanzbeziehungen innerhalb der EU substantiell verändert. In der EU und im Euroraum liegt die Verantwortung für die Finanz- und Wirtschaftspolitik jedoch weiterhin maßgeblich auf der nationalen Ebene. Entscheidend wäre, dass die Verantwortung für die Finanz- und Wirtschaftspolitik und die Haftung für daraus erwachsende Risiken in einer Hand gehalten werden. Sollte nunmehr eine grundlegende Verschiebung auf die europäische Ebene erwünscht oder für unverzichtbar gehalten werden, wäre es folgerichtig, dies transparent und rechtlich in einem größeren Integrationsschritt zu verankern.

---

<sup>2</sup> Euro-Länder können Kreditlinien des ESM beantragen. Auch diese werden durch gemeinschaftlich gesicherte Verschuldung finanziert. Da der ESM aber auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung beruht, entsteht durch ihn keine Eventualverbindlichkeit für den EU-Haushalt.

*Ausgabenseitig werden Mittel für Zahlungen und Mittel für Verpflichtungen geplant*

maximalen Umfang der rechtlichen Verpflichtungen aus, die jedes Jahr eingegangen werden dürfen. Sie sind im aktuellen Finanzrahmen durchschnittlich auf 1,02 % des EU-BNE pro Jahr begrenzt. Die MfZ sind die erwarteten tatsächlichen Ausgaben, die die EU in einem Jahr tätigt. Diese Auszahlungen gehen wiederum auf rechtliche Verpflichtungen (MfV) aus laufenden und vorherigen Jahren zurück. Im aktuellen Finanzrahmen sind die MfZ mit durchschnittlich 0,96 % des EU-BNE pro Jahr angesetzt und liegen damit wie üblich unter den MfV. Dies liegt zum einen daran, dass ein Teil der eingegangenen Verpflichtungen erst in späteren Jahren ausgezahlt wird, wenn das BNE in der Regel gestiegen ist. Daher müssen für diese Ausgaben in Prozent des BNE weniger MfZ angesetzt werden, als ursprünglich MfV angesetzt wurden. Hinzu kommt, dass der Rahmen für MfV im Regelfall nicht voll ausgeschöpft wird.

*EU-Haushalt deutlich kleiner als die Summe der nationalen Budgets*

Der EU-Haushalt beläuft sich somit bislang auf eine Größenordnung von jährlich 1 % des EU-BNE (etwa 160 Mrd €). Die staatlichen Ausgaben auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind hingegen mit rund 45 % des EU-BNE deutlich gewichtiger. Dies spiegelt den stark ausgeprägten dezentralen Ansatz der Finanzpolitik in der EU wider.

*Brexit erfordert Anpassungen gegenüber aktuellem Finanzrahmen*

Der Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 wird bereits seit einiger Zeit verhandelt.<sup>6)</sup> Er wird nur noch für 27 Länder aufgestellt, da das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 aus der EU austrat. Das Vereinigte Königreich war ein Nettozahler, das heißt, es trug mehr zur Finanzierung des EU-Haushalts bei als es Rückflüsse erhielt (zu den Auswirkungen des Brexit auf den EU-Haushalt siehe die Ausführungen auf S. 51 f.).<sup>7)</sup> Dies ist im neuen Finanzrahmen zu berücksichtigen – durch höhere Einnahmen von den verbliebenen Mitgliedstaaten oder durch geringere Ausgaben.

*Verhandlungen laufen noch*

Die Europäische Kommission schlug ursprünglich für den nächsten Finanzrahmen eine jährliche Obergrenze der MfV von durchschnittlich 1,11 % des EU-27-BNE vor.<sup>8)</sup> Davon entfallen

0,03 Prozentpunkte (PP) auf den Europäischen Entwicklungsfonds, der gemäß diesem Vorschlag Teil des EU-Haushalts werden soll. Darum bereinigt liegt die vorgeschlagene Verpflichtungsobergrenze bei 1,08 %. Die möglichen Ausgaben an die EU-27 lägen damit etwas unter denen, die im aktuellen Finanzrahmen für die EU-27 vorgesehen sind (rd. 1,13 % des EU-27-BNE). Die wegfallenden Nettoszah-lungen des Vereinigten Königreichs würden somit sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig kompensiert. In den bisherigen Verhandlungen standen sich Forderungen nach einem größeren EU-Haushalt und Forderungen nach einer stärkeren Begrenzung gegenüber. Wie die aktuelle Corona-Pandemie die weiteren Verhandlungen beeinflussen wird, bleibt abzuwarten. Die Europäische Kommission kündigte einen neuen Vorschlag zum nächsten Finanzrahmen an. Er soll Maßnahmen enthalten, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu überwinden. Daneben dürfte sich auch der von der Europäischen Kommission angekündigte „European Green Deal“ niederschlagen. Demnach sollen mindestens 25 % der Haushaltsmittel Klimaschutzzielen dienen.

## Die Einnahmen des EU-Haushalts

### Status quo

Der EU-Haushalt verfügt nur über wenige eigene Finanzierungsquellen und wird vor allem durch Zuweisungen der Mitgliedstaaten finanziert. Die jährlich geplanten Einnahmen müssen

*Finanzierung über Beiträge der EU-Mitgliedstaaten ...*

<sup>6)</sup> Die Europäische Kommission legte im Mai 2018 einen ersten Entwurf für den nächsten Finanzrahmen vor. Seither folgten zwei überarbeitete Entwürfe, zunächst von der finnischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2019 und dann von EU-Ratspräsident Michel im Februar 2020. Als Reaktion auf die Corona-Pandemie kündigte die Europäische Kommission einen neuen Vorschlag an. Dieser lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor. Dieser Bericht geht auf den ursprünglichen Kommissionsvorschlag ein.

<sup>7)</sup> Der Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs (inkl. Zölle und Verwaltungsausgaben) betrug im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 knapp 10 Mrd € pro Jahr oder 0,08 % des EU-27-BNE.

<sup>8)</sup> Vgl.: Europäische Kommission (2018a).

## Regelungen zum EU-Haushalt im Austrittsabkommen mit dem Vereinigten Königreich

Das Vereinigte Königreich trat am 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union (EU) aus. Das Austrittsabkommen sieht eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2020 vor. In dieser Zeit gilt im Vereinigten Königreich weiterhin überwiegend das Unionsrecht. Außerdem ist vereinbart, gegenseitigen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, die während der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs entstanden sind.

Daher wird sich das Vereinigte Königreich bis zum Ende des laufenden Mehrjährigen Finanzrahmens (Ende 2020) unverändert am EU-Haushalt beteiligen. Der nächste Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 wird dagegen für die verbliebenen 27 EU-Staaten aufgestellt. Ebenso wie andere Nicht-EU-Länder kann sich das Vereinigte Königreich künftig an EU-Programmen beteiligen.<sup>1)</sup> In diesem Fall müsste es einen Finanzierungsbeitrag an den EU-Haushalt leisten. Über dessen Höhe und den Umfang der Zusammenarbeit würde separat verhandelt.

Das Austrittsabkommen regelt detailliert, wie die gegenseitigen Verpflichtungen nach dem Ende der Übergangsphase zu erfüllen sind. Der größte Teil solcher Verpflichtungen resultiert aus sogenannten RAL (nach der französischen Bezeichnung „reste à liquider“). RAL sind eingegangene Verpflichtungen, deren Auszahlung noch aussteht. Sie entstehen, wenn mehrjährige Projekte finanziert werden, wie etwa der Bau einer Brücke. Ende 2020 werden die RAL nach Vorausschätzungen der Europäischen Kommission bei rund 300 Mrd € liegen.<sup>2)</sup> Üblicherweise werden diese Mittel im Laufe des nächsten Finanzrahmens fast vollständig ausgezahlt, und nur ein kleiner Teil verfällt.<sup>3)</sup> Das Austrittsabkommen regelt, dass sich das

Vereinigte Königreich an RAL und weiteren Verpflichtungen in Höhe seines Finanzierungsanteils im derzeit noch gültigen aktuellen Finanzrahmen beteiligen wird. Sein Anteil läge bei rund 12 %.<sup>4)</sup> Dementsprechend hätte das Vereinigte Königreich bis Ende 2027 brutto noch rund 35 Mrd € für RAL zu zahlen. Dies entspricht pro Jahr im Durchschnitt etwa 0,2 % seines Bruttonationaleinkommens (BNE) von 2019, wobei der größte Teil in den ersten Jahren fällig werden dürfte.<sup>5)</sup> Zudem beteiligt sich das Vereinigte Königreich an Zahlungen im Zusammenhang mit Ruhegehaltsansprüchen von Beschäftigten der EU und Eventualverbindlichkeiten, die in seiner Mitgliedszeit eingegangen wurden.<sup>6)</sup> Im Gegenzug erhält das Vereinigte Königreich anteilig zu seinem Finanzierungsanteil nachträgliche Einnahmen des EU-Haushalts (z. B. aus Geldbußen, die vor 2021 rechtskräftig verhängt wurden oder zu deren Durchsetzung Gerichtsverfahren

**1** Diese Möglichkeit nutzen bisher insbesondere die weiteren Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) – Island, Norwegen und Liechtenstein – und die Schweiz. Bspw. beteiligt sich Norwegen an der Kohäsionspolitik und an ausgewählten EU-Programmen wie z. B. Erasmus, Galileo oder Horizon 2020.

**2** Vgl.: Europäische Kommission (2019b).

**3** Im laufenden Finanzrahmen wurden über 50 % der RAL des vorangegangenen Finanzrahmens in den ersten beiden Jahren abgerufen und über 80 % in den ersten drei Jahren. Die Europäische Kommission erwartete einen fast vollständigen Abbau bis Ende 2019. Vgl.: Europäische Kommission (2019b), S. 2.

**4** In dieser Höhe lag der durchschnittliche Anteil der Eigenmittel des Vereinigten Königreichs in den Jahren 2014 bis 2018.

**5** Die Europäische Kommission erwartet, dass bis 2024 lediglich 6 Mrd € der RAL verfallen werden. Vgl.: Europäische Kommission (2019b), S. 3. Ein Teil der RAL (rd. 4 %) dürfte aus Projekten im Vereinigten Königreich resultieren, d. h., EU-Zahlungen fließen auch dorthin zurück. Netto würde das Vereinigte Königreich für RAL somit im Schnitt jährlich rd. 0,14 % seines BNE von 2019 aufwenden.

**6** Zwar sind Details nicht bekannt, aber die Zahllasten aus Pensionsverpflichtungen liegen deutlich unter denen aus den RAL. Darvas (2019) schätzt, dass sie sich bis 2027 auf insgesamt 4 Mrd € für das Vereinigte Königreich belaufen.

ren vor 2021 eingeleitet wurden). Da der sogenannte Britenrabatt jeweils im Folgejahr ausgezahlt wird, erhält das Vereinigte Königreich 2021 außerdem rund 5 Mrd € (0,2 % des britischen BNE von 2019). Insbesondere die Lasten aus Eventualverbindlichkeiten und die Einnahmenanteile aus Geldbußen lassen sich nicht verlässlich abschätzen. Auch daher steht die genaue Höhe der Zahlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU noch nicht fest.

Die Übergangsphase kann gemäß dem Austrittsabkommen einmalig um bis zu zwei Jahre verlängert werden. Dies müsste das Vereinigte Königreich vor dem 1. Juli 2020 beantragen. Außerdem müsste die Verlängerung einvernehmlich zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich beschlossen werden. In diesem Fall würde sich auch der Zugang des Vereinigten Königreichs zum EU-Binnenmarkt verlängern. Als Aus-

gleich dafür ist vorgesehen, dass das Vereinigte Königreich dann Beiträge an den EU-Haushalt entrichten würde.<sup>7)</sup> Deren Höhe wäre mit der Verlängerung zu vereinbaren. Unabhängig von einer möglichen Verlängerung würde der nächste Finanzrahmen für die EU ohne das Vereinigte Königreich aufgestellt werden.

---

7 Eine solche Regelung gibt es auch derzeit für Nicht-EU-Staaten, die dem EWR angehören. Ihre Beiträge zum EU-Haushalt sind im EWR-Abkommen von 1994 geregelt.

die geplanten Ausgaben decken. Differenzen im Haushaltsvollzug werden mit einem Berichtigungshaushalt in den Haushaltsplan des nächsten Jahres übertragen.

... und überwiegend am BNE orientiert

Der EU-Haushalt bezieht seine Einnahmen überwiegend aus den Traditionellen Eigenmitteln, den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln (MwSt-Eigenmittel) und den BNE-Eigenmitteln.<sup>9)</sup> Ihr relatives Gewicht blieb im Zeitraum 2007 bis 2018 weitgehend konstant (siehe Schaubild auf S. 53). Die Traditionellen Eigenmittel hatten einen Anteil an den Gesamteinnahmen von etwa einem Siebtel. Sie bestehen im Wesentlichen aus EU-weit einheitlichen Zöllen auf Einfuhren in den gemeinsamen Binnenmarkt. Dabei wird ein Teil der Zolleinnahmen von den abführenden Mitgliedstaaten einbehalten, um deren Erhebungskosten pauschal auszugleichen.<sup>10)</sup> Nur die Traditionellen Eigenmittel ergeben sich aus einem originären Politikfeld der EU, nämlich der Europäischen Zollunion. Bei den anderen Eigenmittelarten handelt es sich dagegen um Finan-

zierungsbeiträge, die von den Mitgliedstaaten aus ihren jeweiligen Haushalten geleistet werden. Die MwSt-Eigenmittel knüpfen an eine harmonisierte Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer an. Sie machten im betrachteten Zeitraum ebenfalls rund ein Siebtel der EU-Einnahmen aus. Der mit fünf Siebteln gewichtigste Einnahmenblock orientiert sich am jeweiligen BNE der Mitgliedstaaten. Der jährliche Finanzbedarf bestimmt den Abgabesatz für die BNE-Eigenmittel, sodass der EU-Haushalt im Plan ausgeglichen ist und die genannten Obergrenzen beachtet.

Ein komplexes Rabattsystem begrenzt auf der Einnahmenseite die finanzielle Belastung einzel-

---

9 Relativ wenig ins Gewicht fallen Einnahmen der europäischen Wettbewerbsbehörde etwa aus Kartellstrafen oder Strafzahlungen der Mitgliedstaaten, wenn EU-Recht nicht fristgerecht national umgesetzt wird. Gleiches gilt für Beiträge, die mit Nicht-EU-Staaten vereinbart wurden.

10 Im aktuellen Finanzrahmen beträgt die Erhebungskostenpauschale 20 % der Zolleinnahmen. Im vorangegangenen Finanzrahmen lag sie bei 25 %.

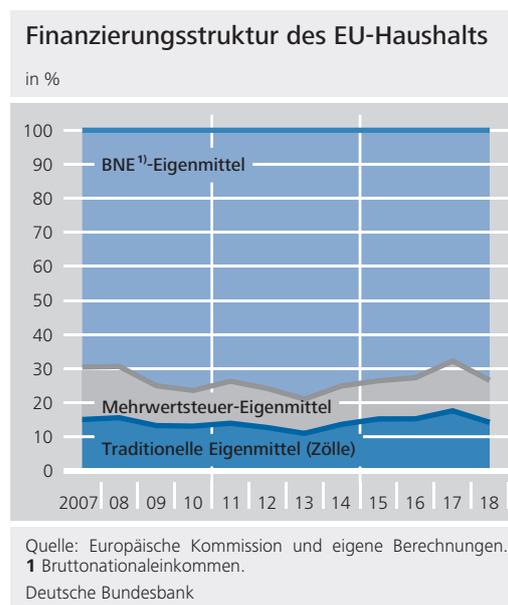
*Korrekturen sollen übermäßige Belastung einzelner Länder verhindern*

ner Mitgliedstaaten, die relativ niedrige Rückflüsse aus dem EU-Haushalt erhalten. Per saldo entlastet dies derzeit das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Schweden und Deutschland.<sup>11)</sup> Dabei ist der sogenannte Britenrabatt der bekannteste und mit gut 0,2 % des britischen BNE auch der größte. Die pauschale Erstattung der Zoll-Erhebungskosten fällt für die Niederlande und Belgien wegen der großen Häfen relativ umfangreich aus.<sup>12)</sup> Der Verwaltungsaufwand dürfte jedoch bei höheren Zolleinnahmen weniger ins Gewicht fallen. Daher wird die Erhebungskostenpauschale mitunter auch als versteckter Rabatt für diese Länder angesehen.<sup>13)</sup>

## Reformdiskussion

*Vereinfachte MwSt-Eigenmittel und neue Eigenmittel in der Diskussion*

Die Europäische Kommission regt in ihrem Vorschlag für den nächsten Finanzrahmen an, die Eigenmittelordnung zu ändern. Sie schlägt vor, die MwSt-Eigenmittel einfacher zu berechnen. Zurzeit basieren diese auf einer speziellen Bemessungsgrundlage, mit der national unterschiedliche Abgrenzungen harmonisiert werden.<sup>14)</sup> Diese Berechnungen sind komplex, und die Erhebung ist administrativ aufwendig. Die Europäische Kommission will die MwSt-Eigenmittel künftig einfacher aus den nationalen Steueraufkommen und Regelsteuersätzen ableiten.<sup>15)</sup> Dabei unterstellt sie vereinfachend eine ähnliche Struktur der Bemessungsgrundlagen und Steuersätze in den einzelnen Ländern. Des Weiteren schlägt die Europäische Kommission vor, neue Finanzierungsquellen im Umfang von insgesamt 12 % des EU-Haushalts zu erschließen. Dazu bringt sie zwei Umweltsteuern ins Spiel: 20 % der nationalen Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel und eine neu zu schaffende gemeinsame Plastiksteuer. Auch nennt sie mit der Finanztransaktionssteuer und der Digitalsteuer zwei weitere neue europaweite Steuern, die perspektivisch (anteilig) an den EU-Haushalt abgeführt werden könnten. Darüber hinaus schlägt die Europäische Kommission eine EU-Körperschaftsteuer vor, die 3 % einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage betragen soll.<sup>16)</sup> Allerdings



müssten die EU-Staaten hierfür zunächst die nationalen Bemessungsgrundlagen der Körperschaftsteuer harmonisieren. Mit solchen zusätzlichen Einnahmequellen wären dann weniger BNE-Eigenmittel erforderlich.

Die Europäische Kommission regt überdies an, sämtliche Rabatte abzuschaffen und die Erhebungskostenpauschale der Traditionellen Eigenmittel auf 10 % zu halbieren. Der Britenrabatt entfällt mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ohnehin. Die verbleibenden

*Abschaffung der Rabatte wird ebenfalls diskutiert*

**11** Rabatte für einzelne Mitgliedstaaten erhöhen c. p. die allgemeinen BNE-Eigenmittel, die anteilig von allen Ländern aufgebracht werden. Auch Dänemark und Österreich erhalten im aktuellen Finanzrahmen Rabatte. Diese sind jedoch geringer als die Zahlungen, um die Rabatte der anderen Länder zu finanzieren.

**12** 2018 lag die Erhebungskostenpauschale in Belgien und den Niederlanden bei 0,11 % bzw. 0,08 % des nationalen BNE, im EU-Durchschnitt hingegen bei 0,03 % des EU-BNE.

**13** Vgl. z. B.: Darvas, Mazza und Midos (2019), S. 9 sowie Europäische Kommission (2018b), S. 18.

**14** Zudem ist die Bemessungsgrundlage auf 50 % des nationalen BNE begrenzt. Hierdurch soll verhindert werden, dass Länder mit einem vergleichsweise hohen Konsumanteil übermäßig belastet werden.

**15** Vgl.: Europäische Kommission (2018b), S. 20 ff.

**16** Bei den vorgeschlagenen neuen Eigenmittelarten handelt es sich um keine „echten“ EU-Steuern, die von der EU festgelegt und erhoben werden. Hierfür müsste der EU-Vertrag geändert werden. Die dafür erforderliche Einstimmigkeit zeichnet sich derzeit nicht ab. Die von der Europäischen Kommission eingesetzte hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ hält eine solche EU-Steuer zwar für wünschenswert. Unter den gegebenen Bedingungen schlägt sie jedoch keine solche Steuer vor. Vgl.: High Level Group on Own Resources (2016), S. 24.

Rabatte will die Europäische Kommission innerhalb von fünf Jahren schrittweise abschmelzen, damit die Nettobelastung der betroffenen Länder nur nach und nach steigt.

*BNE-Eigenmittel knüpfen Finanzierung an die Wirtschaftskraft*

BNE-bezogene Beiträge orientieren sich direkt an einem Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Daher sind sie eine geeignete Finanzierungsquelle des EU-Haushalts, wenn bei der Finanzierung die unterschiedliche Wirtschaftsstärke der Mitgliedsländer berücksichtigt werden soll. Um das Eigenmittelsystem zu vereinfachen, könnte erwogen werden, die MwSt-Eigenmittel vollständig durch BNE-Eigenmittel zu ersetzen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der MwSt-Eigenmittel würde die bisherige Berechnung zwar vereinfachen. Die Höhe der MwSt-Eigenmittel würde dann allerdings von der Struktur der nationalen Steuersätze und Bemessungsgrundlagen abhängen. Sie orientierten sich damit weniger an der Wirtschaftskraft. Außerdem würden sich für die Mitgliedstaaten Möglichkeiten ergeben, die Mehrwertsteuer beitragsminimierend auszugestalten.<sup>17)</sup>

*Zölle haben klaren Bezug zur EU*

Andere vorgeschlagene Eigenmittelarten, die weniger vom BNE abhängen, haben einen geringeren Bezug zur Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten. Deshalb sollten sie einen möglichst klaren europaweiten Bezug haben. Die Zolleinnahmen sind hierfür ein anschauliches Beispiel. EU-Zölle werden bei Einfuhren in die Europäische Zollunion erhoben und lassen sich im gemeinsamen Binnenmarkt nicht einzelnen Ländern zuordnen. Dabei könnte erwogen werden, die Erhebungskosten weniger pauschal vom Zollaufkommen abzuleiten. Stattdessen könnten sie nach Möglichkeit konkreter abgegriffen und erstattet werden. Damit entfielen potenziell versteckte Rabatte, und die Transparenz des EU-Haushalts würde gestärkt.

*Neue Eigenmittel mit EU-Bezug*

Auch bei einheitlichen europäischen Umweltabgaben kann ein europaweiter Bezug bestehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Umweltbelastung EU-weit auswirkt und nicht lediglich von regionaler oder lokaler Be-

deutung ist. Dies ist beispielsweise beim Europäischen Emissionshandel gegeben. Insofern wäre es durchaus naheliegend, die Einnahmen hieraus zumindest anteilig an den EU-Haushalt abzuführen.

Schließlich ist das Rabattsystem derzeit sehr komplex und macht die Finanzierung des EU-Haushalts intransparent. Allerdings könnten Rabatte auch künftig für eine politische Einigung erforderlich sein, etwa um hohe Nettobeiträge einzelner Länder zu vermeiden. In diesem Fall wäre es zu begrüßen, wenn das Rabattsystem einfacher und transparenter ausgestaltet würde. Einheitliche und allgemein anwendbare Kriterien für Rabatte würden dabei helfen.<sup>18)</sup>

*Stärkere Transparenz bei Rabatten*

## Die Ausgaben des EU-Haushalts

### Status Quo

Der EU-Haushalt umfasst im aktuellen Finanzrahmen sechs übergeordnete Ausgabenbereiche (siehe zur Bezeichnung und Zusammensetzung im Zeitablauf die Tabelle auf S. 55). Den größten Anteil hat mit 39 % die Agrarpolitik (siehe Schaubild auf S. 56). Der weit überwiegende Teil dieser Ausgaben (knapp drei Viertel) dient vor allem der Einkommenssicherung der Landwirte. Hierbei handelt es sich um Direktzahlungen, die sich an der Fläche orientieren, und Maßnahmen zur Stützung der Agrarmärkte (im Folgenden wird beides vereinfachend unter Direktzahlungen zusammengefasst). Der verbleibende Teil der Agraraus-

*Agrarpolitik absorbiert die meisten EU-Haushaltsmittel*

<sup>17</sup> So könnten die Mitgliedstaaten ihre MwSt-Eigenmittel senken, ohne dass die nationalen Steuereinnahmen zurückgehen. Hierzu müssten sie den Regelsteuersatz anheben und die dazugehörige Steuerbasis entsprechend verringern. Durch den höheren Regelsteuersatz würde die gemäß neuer Kommissionsmethode ermittelte einheitliche Bemessungsgrundlage sinken. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Kommissionsmethode einen einheitlichen Anteil der Steuereinnahmen unterstellt, die aus dem Regelsteuersatz resultieren.

<sup>18</sup> In einem Bericht aus dem Jahr 2004 diskutiert die Europäische Kommission etwa Obergrenzen für den Nettobetrag in Relation zum BNE und zum BNE pro Kopf. Vgl.: Europäische Kommission (2004), S. 28 ff.

## Bezeichnung und Zuordnung der Ausgabenbereiche in den einzelnen Finanzrahmen

Bezeichnung in diesem Bericht	Bezeichnung im ...		
	Finanzrahmen 2007 bis 2013	Finanzrahmen 2014 bis 2020	Finanzrahmen 2021 bis 2027 <sup>1)</sup>
Agrarpolitik darunter: Direktzahlungen Rest: Agrarpolitische Umwelt- und Forschungsleistungen	2. Erhaltung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen darunter: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen darunter: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	3. Natürliche Ressourcen und Umwelt darunter: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen
Kohäsionspolitik	1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	2. Zusammenhalt und Werte <sup>2) 3)</sup>
Forschung und Infrastruktur	1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	1. Binnenmarkt, Innovation, Digitales <sup>4)</sup>
Verwaltung	5. Verwaltung	5. Verwaltung	7. Europäische öffentliche Verwaltung
Auswärtiges Handeln	4. Europa als globaler Partner	4. Europa in der Welt	6. Nachbarschaft und Welt <sup>5)</sup>
Sicherheit und Unionsbürgerschaft	3. Unionsbürgerschaft	3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	4. Migration und Grenzmanagement 5. Sicherheit und Verteidigung <sup>6)</sup>
Ausgleichszahlungen	6. Ausgleichszahlungen	6. Ausgleichszahlungen <sup>7)</sup>	

<sup>1</sup> Gemäß Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2018. <sup>2</sup> Einschl. „Erasmus+“ mit 30 Mrd € (zuvor in Forschung und Infrastruktur). <sup>3</sup> Einschl. „Wirtschafts- und Währungsunion“ als neues Instrument mit 24 Mrd €. Darunter das Reformhilfeprogramm (Budget für den Euroraum). <sup>4</sup> Einschl. „Digitales Europa“ als neues Instrument mit 9 Mrd €. <sup>5</sup> Einschl. „Europäischer Entwicklungsfonds“ mit 35 Mrd €, der bislang nicht Teil des EU-Haushalts ist. <sup>6</sup> Einschl. „Europäischer Verteidigungsfonds“ als neues Instrument mit 13 Mrd €. <sup>7</sup> Die Ausgleichszahlungen werden aufgrund ihrer geringen Größe (0,1 % der Gesamtausgaben des EU-Haushalts in den Jahren 2007 bis 2013 und 0,03 % in den Jahren 2014 bis 2020) und ihrer nur vorübergehenden Gewährung vernachlässigt. Sie stellen sicher, dass neu aufgenommene EU-Mitgliedstaaten in den ersten Jahren der Mitgliedschaft mehr aus dem EU-Haushalt erhalten, als sie in diesen einzahlen.

Deutsche Bundesbank

gaben entfällt auf agrarpolitische Umwelt- und Forschungsleistungen. Damit werden regionale umweltpolitische Maßnahmen gefördert sowie Forschung, Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Agrarsektors.

*Kohäsion zweit-  
bedeutendster  
Ausgaben-  
bereich*

Den zweitgrößten Ausgabenblock bildet die Kohäsionspolitik (34 %). Sie soll den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU fördern. Dazu wird projektgebunden ein weites Spektrum an Maßnahmen gefördert.<sup>19)</sup> Außerdem müssen sich die Mitgliedstaaten zumeist finanziell an den Projekten beteiligen. Der größte Teil der Kohäsionsmittel fließt in Länder und Regionen mit einer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts (siehe Schaubild auf S. 57).<sup>20)</sup> Allerdings sind 15 % der Kohäsionsmittel für Regionen vorgesehen, deren BIP pro Kopf über dem EU-Durchschnitt liegt.

Darüber hinaus spielen Ausgaben für Forschung und Infrastrukturprojekte mit gesamteuro-

päischer Bedeutung eine Rolle (13 %). Darunter fallen die Forschungs- und Innovationsförderung sowie Ausgaben für den Ausbau europaweiter Netze im Bereich Verkehr, Energie und Digitales. Danach folgen die Bereiche Verwaltung und Auswärtiges Handeln (je 6 %). Zu dem Bereich Auswärtiges Handeln zählen beispielsweise Ausgaben im Bereich der humanitären Hilfe oder Entwicklungshilfe. Die rest-

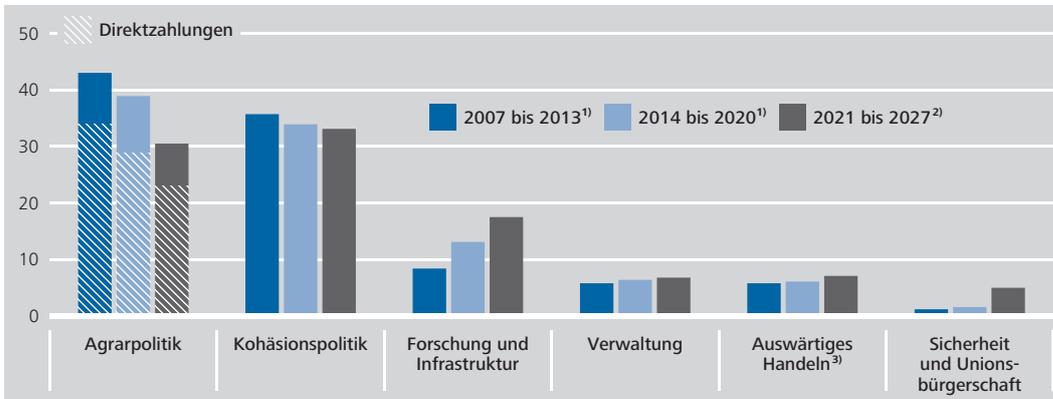
*Weitere Aus-  
gabenbereiche  
mit geringerer  
Bedeutung*

<sup>19</sup> Im aktuellen Finanzrahmen werden mit den Kohäsionsmitteln 11 definierte Ziele zur Wachstumsförderung verfolgt. Darunter: 1) Ziele zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wie z. B. die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen; 2) Umweltziele wie die Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr; 3) Soziale Ziele wie die Bekämpfung von Armut und Diskriminierung.

<sup>20</sup> Kohäsionsmittel werden im Wesentlichen über drei Fonds vergeben: Den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. Die Kriterien für die Vergabe von Kohäsionsmitteln werden mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen festgelegt. Bei den Mitteln der ersten beiden Fonds dient derzeit das BIP pro Kopf der Regionen (gemessen in Kaufkraftstandards) als Anknüpfungspunkt. Bei den Kohäsionsfondsmitteln ist hingegen das BNE pro Kopf (in Kaufkraftstandards) der Mitgliedstaaten ausschlaggebend. Es muss geringer sein als 90 % des EU-Durchschnitts.

## Verwendung der EU-Mittel nach Ausgabenbereichen

Anteile in %



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen. **1** Geplante Mittel für Verpflichtungen. **2** Mittel für Verpflichtungen gemäß Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2018. **3** Für eine bessere Vergleichbarkeit ist der Europäische Entwicklungsfonds in dieser Darstellung auch für die Jahre 2021 bis 2027 nicht enthalten.

Deutsche Bundesbank

lichen Ausgaben (2 %) entfallen auf Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit und Unionsbürgerschaft. Hierzu zählen unter anderem Ausgaben für Grenzschutz, Immigration, Asylpolitik, Gesundheitswesen und Verbraucherschutz.

*Ausgabenprioritäten verändern sich langsam*

Im Vergleich zum vorangegangenen Finanzrahmen (2007 bis 2013) hat sich die Ausgabenstruktur des derzeitigen EU-Haushalts nicht grundlegend verändert (siehe oben stehendes Schaubild). Es ergab sich allerdings eine Verschiebung zulasten der Agrar- und der Kohäsionspolitik (– 4 PP bzw. – 2 PP) und zugunsten des Bereichs Forschung und Infrastruktur (+ 5 PP).

## Reformdiskussion

*EU-Haushalt für europäische Aufgaben*

Die EU ist dezentral angelegt, und es gilt das Subsidiaritätsprinzip. Dieses sieht vor, dass staatliche Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben möglichst dezentral wahrgenommen werden. Damit können etwa unterschiedliche Präferenzen zur Bereitstellung öffentlicher Güter besser berücksichtigt werden. Bei einigen Ausgaben ist es jedoch vorteilhaft, sie gemeinsam zu tätigen. Mitunter wird dann von einem europäischen Mehrwert der Ausgaben gesprochen.<sup>21)</sup> Dieser kann daraus

resultieren, dass eine öffentliche Leistung günstiger erbracht werden kann, wenn sie gemeinsam bereitgestellt wird. Ein solcher Mehrwert kann insbesondere auch dann entstehen, wenn sich Ausgaben grenzüberschreitend auswirken. Dazu können sie (im Idealfall) europaweit positive Effekte entfalten (z. B. Umweltschäden verringern). Darüber hinaus kann ein gemeinsames Budget dazu genutzt werden, Aufholprozesse zu fördern oder zwischen den Mitgliedstaaten umzuverteilen.

Es lässt sich nicht immer eindeutig bestimmen, für welche Ausgaben es vorteilhaft ist, sie gemeinsam zu tätigen, und letztlich ist die Aufgabenverteilung eine politische Entscheidung. Bei den folgenden Aufgabenbereichen spricht tendenziell einiges für eine gemeinsame Finanzierung:

*Aufgabenbereiche mit europäischem Fokus*

- Die Verwaltungstätigkeit der EU dient allen Mitgliedstaaten. Daher profitieren nicht allein die Mitgliedsländer, in die die Ausgaben fließen. Das legt eine gemeinsame Finanzierung nahe. Verwaltungsausgaben umfassen vor allem Personal- und Betriebskosten der verschiedenen Behörden der EU.

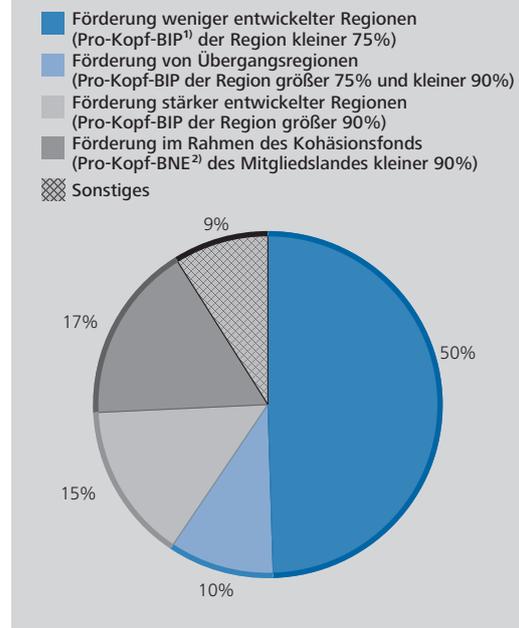
<sup>21</sup> Vgl. u. a.: Fuest und Pisani-Ferry (2019).

- Auch bei der Entwicklungshilfe, der Asyl- und der Einwanderungspolitik kann es vorteilhaft sein, wenn die EU eine gemeinsame Strategie verfolgt. Innerhalb der EU besteht grundsätzlich Freizügigkeit. Daher erscheint eine möglichst gute Koordination in diesen Bereichen wichtig.
- Die Verteidigungspolitik und überregionale umweltpolitische Maßnahmen (wie z. B. zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung oder zum Gewässerschutz) können ebenfalls als europäische Aufgaben angesehen werden. Denn der Nutzen solcher Maßnahmen strahlt weit über den Mitgliedstaat hinaus, der sie ergreift. Bei umweltpolitischen Maßnahmen ist dies jedoch nicht per se der Fall. So wären etwa Maßnahmen zur Verringerung einer lokalen Feinstaubbelastung eher auf der regionalen oder lokalen Ebene anzusiedeln – unter Umständen auf Basis einer einheitlichen Regulierung mit Mindeststandards.
- Projekte der Grundlagenforschung können der europäischen Allgemeinheit zugute kommen. Außerdem können Kostenvorteile entstehen, wenn Anstrengungen gebündelt werden. Gleichzeitig profitieren hiervon sicherlich in besonderem Maße die Länder, in denen die Ausgaben getätigt werden. Denn Forschungsausgaben können den Standort erheblich aufwerten und positiv auf die umliegenden Regionen ausstrahlen.
- Grenzüberschreitende Infrastrukturnetze dürften ebenfalls einen Nutzen für alle beteiligten Mitgliedstaaten entfalten. Dies spricht dafür, den Ausbau abzustimmen und – abhängig vom Wirkungskreis – gemeinsam zu finanzieren.

*Gesamteuropäische Ziele auch durch abgestimmte Regeln zu erreichen*

Die genannten Beispiele zeigen, dass sinnvolle Gemeinschaftsaufgaben typischerweise Bereiche umfassen, die weit über die jeweiligen Staatsgrenzen hinaus wirken. Allerdings kann fallweise auch ein verpflichtendes EU-Rahmenwerk ausreichen, um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Beispiele hier-

### Geplante Verwendung der Kohäsionsmittel im Finanzrahmen 2014 bis 2020<sup>\*)</sup>



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.  
 \*) Die Prozentangaben beziehen sich jeweils auf den EU-Durchschnitt. **1** Bruttoinlandsprodukt. **2** Bruttonationaleinkommen.  
 Deutsche Bundesbank

für sind Belastungsgrenzwerte für Nitrat im Trinkwasser oder Stickoxid in der Luft. In anderen Fällen wären gegebenenfalls auch Kooperationen zwischen einzelnen Ländern eine geeignete Alternative, wenn etwa externe Effekte vorrangig diese Länder betreffen.

Bei den beiden großen Ausgabenbereichen Agrar- und Kohäsionspolitik dürfte weniger die gemeinsame Bereitstellung eines europäischen Gutes im obigen Sinne im Vordergrund stehen. So handelt es sich bei der Agrarpolitik zum weit überwiegenden Teil um Direktzahlungen, die vor allem der Einkommenssicherung der Landwirte dienen.<sup>22)</sup> Die Agrarpolitik der EU ist dabei

*Bei der Agrarpolitik steht Einkommenssicherung im Vordergrund*

<sup>22</sup> Direktzahlungen sind zwar daran gebunden, dass Umweltauflagen eingehalten werden (Cross-Compliance-Vorgaben). Doch müssen diese gesetzlichen Vorschriften ohnehin eingehalten werden. Es handelt sich folglich nicht um eine Vergütung für zusätzlich erbrachte Umweltleistungen, sondern um eine pauschale Zahlung. Vgl. u. a.: Heinemann und Weiss (2018).

insgesamt umstritten.<sup>23)</sup> Auf die agrarpolitischen Umwelt- und Forschungsleistungen entfällt nur rund ein Viertel der Agrarausgaben.

*Kohäsionspolitik dient in erster Linie der Wachstumsförderung wirtschaftsschwacher Regionen*

Die Kohäsionspolitik soll die wirtschaftlichen Verhältnisse innerhalb der EU angleichen. Dazu werden Projekte finanziert, die das Wachstum fördern sollen. Die Mittel fließen überwiegend in – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – wirtschaftsschwächere Regionen. Somit weist die Kohäsionspolitik Elemente der Umverteilung zwischen Mitgliedstaaten unterschiedlicher Wirtschaftsstärke auf. Zugleich sollen die eingesetzten Mittel gezielt den wirtschaftlichen Aufholprozess fördern. Über den Umfang der Umverteilung ist letztlich politisch zu entscheiden. Die wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedstaaten ist dabei ein gemeinsames europäisches Ziel.

*Wirksamkeit der Kohäsionspolitik umstritten*

Empirische Studien beurteilen die wachstumsfördernde Wirkung der Kohäsionspolitik allerdings sehr unterschiedlich.<sup>24)</sup> So identifizieren einige wenige Studien positive langfristige Wachstumseffekte. Andere ermitteln nur einen kurzfristigen positiven Effekt. Etliche Untersuchungen erkennen aber keinen oder gar einen negativen Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen und dem Wachstum in den begünstigten Mitgliedstaaten. Mitunter variiert das Ergebnis je nach Region, Art der Investition und den institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten.<sup>25)</sup> Die meisten Studien kommen zu dem Schluss, dass die Kohäsionspolitik eher wenig zur wirtschaftlichen Konvergenz beiträgt.

*Neuer Finanzrahmen: stärkere Ausrichtung auf europäischen Mehrwert gefordert*

In der Diskussion über den nächsten Finanzrahmen wird teils gefordert, die Bereiche mit größerem europäischen Mehrwert deutlich zu stärken. Auch die Europäische Kommission hat dieses Ziel formuliert.<sup>26)</sup> Dazu müssten bei unverändertem Umfang des EU-Haushalts die Ausgaben für die Agrar- und Kohäsionspolitik zurückgehen. Die derzeit vorliegenden Vorschläge sehen in dieser Hinsicht zwar durchaus spürbare Verschiebungen vor, jedoch keine grundlegende Neuorientierung. Im Kommis-

sionsvorschlag geht der Anteil der beiden Ausgabenbereiche Direktzahlungen und Kohäsionspolitik<sup>27)</sup> um knapp 7 PP zurück (siehe Schaubild auf S. 56). Davon entfällt mit 6 PP der größte Teil auf die Direktzahlungen. Diese beiden größten Ausgabenbereiche dominieren jedoch mit 56 % immer noch klar. Der Bereich Forschung und Infrastruktur soll am stärksten an Gewicht gewinnen. Zudem soll der bislang geringe Anteil der Ausgaben für Sicherheit und Unionsbürgerschaft steigen (von 2 % auf 5 %).

Innerhalb des Ausgabenbereichs Kohäsionspolitik schlägt die Europäische Kommission erstmals ein gesondertes Haushaltsinstrument speziell für die Euro-Länder vor. Dessen Umfang soll etwa 17 Mrd € oder 1,3 % der Gesamtmittel des nächsten Finanzrahmens betragen. Auf die Eckpunkte verständigte sich die Eurogruppe im Dezember 2019. Mit dem neuen Haushaltsinstrument (Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence: BICC) sollen Reformen und Investitionen im Euroraum unterstützt werden, die im Rahmen des europäischen Semesters empfohlen wurden. Der Ministerrat betont die Flexibilität des BICC. Vor allem dadurch unterscheidet es sich von anderen Programmen des EU-Haushalts, deren Ziele für sieben Jahre festgelegt werden. Staaten, die nicht am BICC teilnehmen,<sup>28)</sup> sollen zur Kompensation Rückflüsse aus dem sogenannten Konvergenz- und Reforminstrument (Convergence and Reform Instrument: CRI) erhalten. Die genaue Aus-

*Zusätzliches Euroraum-Budget zur Unterstützung von Reformen und Investitionen*

<sup>23</sup> So übt bspw. der Europäische Rechnungshof Kritik an den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Ausgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Er kritisiert insbesondere, dass sich die angestrebten Umwelt- und Klimaschutzziele mit den Direktzahlungen nicht erreichen ließen. Vgl.: Europäischer Rechnungshof (2018).

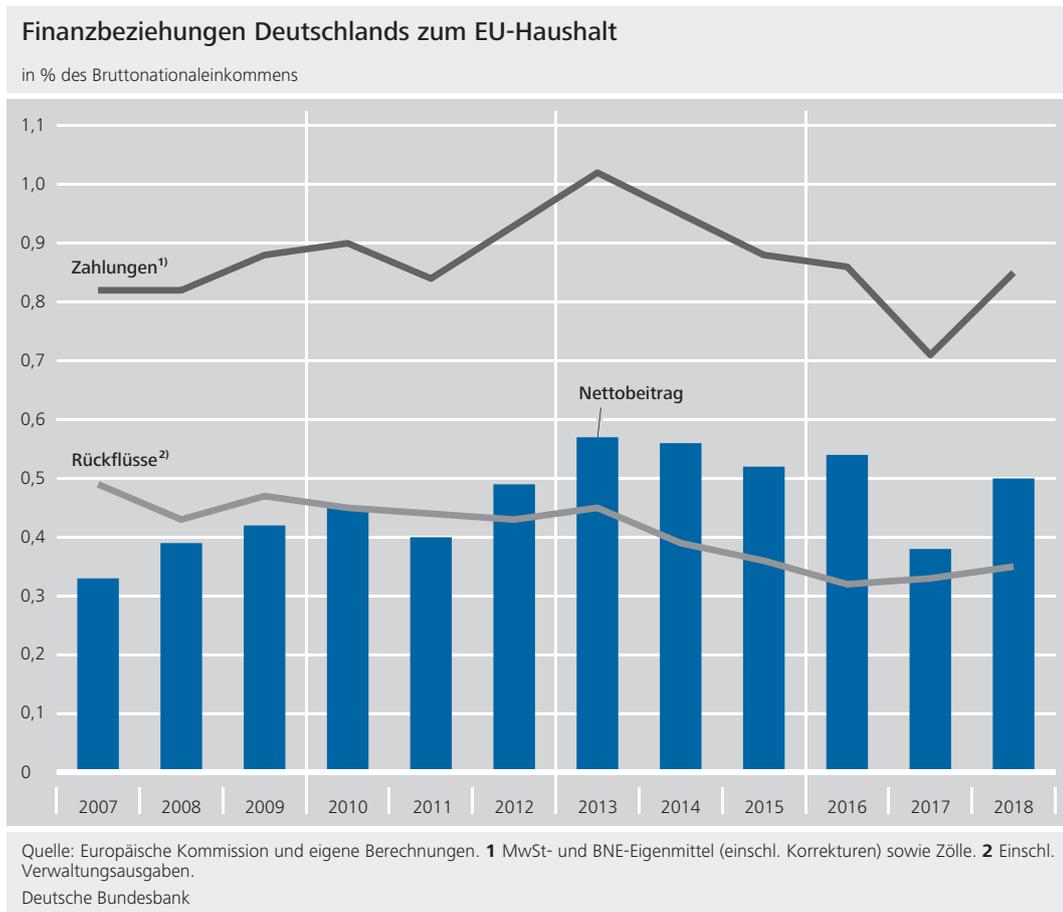
<sup>24</sup> Vgl.: Darvas, Mazza und Midoes (2019).

<sup>25</sup> Vgl.: Crescenzi und Giua (2019).

<sup>26</sup> Vgl.: Europäische Kommission (2018c).

<sup>27</sup> Für eine bessere Vergleichbarkeit mit dem aktuellen Finanzrahmen wird das EU-Programm Erasmus+ in dieser Betrachtung der Rubrik Forschung und Infrastruktur zugeordnet. Im Vorschlag der Europäischen Kommission für den nächsten Finanzrahmen ist es hingegen der Rubrik Zusammenhalt und Werte zugeordnet, die auch die klassische Kohäsionspolitik umfasst.

<sup>28</sup> Länder, die am aktuellen Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmen, dürfen sich dem BICC anschließen.



gestaltung der neuen Instrumente steht aber noch nicht fest.

## Finanzbeziehungen mit den Mitgliedstaaten

### Entwicklung der Zahlungsströme mit Deutschland

*Stabiler Finanzierungsbeitrag Deutschlands*

Die Zahlungen von Deutschland an den EU-Haushalt betragen in den ersten fünf Jahren des aktuellen Finanzrahmens (2014 bis 2018) durchschnittlich 0,85 % des deutschen BNE oder 27 Mrd € pro Jahr (siehe oben stehendes Schaubild).<sup>29)</sup> Damit lagen sie in Relation zum BNE ebenso hoch, wie in den ersten fünf Jahren des vorangegangenen Finanzrahmens. In der gesamten vorangegangenen Planungsperiode betragen sie jedoch 0,89 % des BNE pro Jahr, da sie in den letzten beiden Jahren stark zugelegt hatten. Der Grund für diesen Anstieg war, dass die Ausgaben für längerfristige Projekte im Rah-

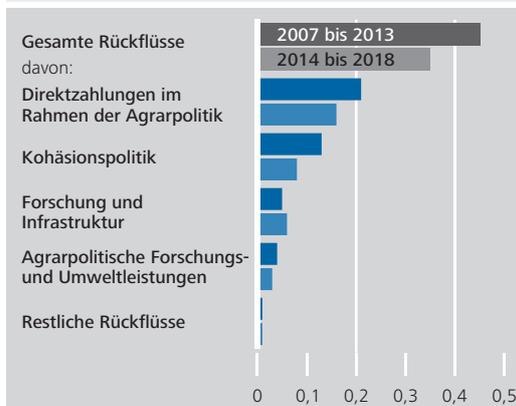
men der Kohäsionspolitik üblicherweise besonders gegen Ende des Finanzrahmens abgerufen werden.<sup>30)</sup> Die Zahlungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt steigen dann korrespondierend zu diesen Ausgaben an. Für 2019 wäre solch ein spürbarer Anstieg ebenfalls zu erwarten gewesen. Die Zahlungen Deutschlands an den EU-Haushalt deuten jedoch darauf hin, dass es im letzten Jahr zu keinem vermehrten

<sup>29</sup> In diesem Abschnitt werden auch die Traditionellen Eigenmittel und Verwaltungsausgaben mit abgebildet, die beim europäischen Vergleich der Zahlungsströme in diesem Bericht ausgeblendet werden.

<sup>30</sup> Nicht abgerufene Mittel eines Haushaltsjahres können auf die Folgejahre übertragen werden. Sie müssen allerdings in der Regel spätestens am Ende des dritten Jahres abgerufen werden, für das sie vorgesehen waren. Ansonsten verfallen die Mittel automatisch („n+3-Regel“). Im vorangegangenen Finanzrahmen mussten die Mittel hingegen spätestens nach zwei Jahren abgerufen werden („n+2-Regel“). Für den nächsten Finanzrahmen strebt die Europäische Kommission eine Rückkehr zur „n+2-Regel“ an. Auch ein Übertrag von nicht genutzten Mitteln in die ersten Jahre eines neuen Finanzrahmens ist möglich. Daher fallen die Zahlungen in den ersten Jahren eines Finanzrahmens mitunter ebenfalls etwas höher aus.

### Rückflüsse aus dem EU-Haushalt nach Deutschland nach Ausgabenbereichen

in % des Bruttonationaleinkommens



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.  
 Deutsche Bundesbank

sionspolitik besonders stark (siehe nebenstehendes Schaubild). Bei der Kohäsionspolitik spielte die relativ gute wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer eine Rolle.<sup>33)</sup>

Im Ergebnis stiegen die Nettoszahungen Deutschlands im aktuellen Finanzrahmen leicht an. Nach 0,44 % des BNE im vorangegangenen Finanzrahmen betragen sie in den ersten fünf Jahren durchschnittlich 0,50 % des BNE (16 Mrd €) pro Jahr. 2019 dürften sie ebenfalls diese Größenordnung erreicht haben. Für 2020 ist angesichts der Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ein deutlicher Anstieg zu erwarten.

*Im Ergebnis höhere Nettobeiträge Deutschlands*

Abruf von Kohäsionsmitteln kam.<sup>31)</sup> Für 2020 sind aber vor allem aufgrund der Corona-Pandemie deutlich höhere Zahlungen an den EU-Haushalt zu erwarten (siehe dazu die Ausführungen auf S. 47 ff.).

## Europaweite Zahlungsströme

Bei der Übersicht über die Finanzbeziehungen aller Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt werden sowohl bei den Zahlungen als auch bei den Rückflüssen Bereinigungen vorgenommen, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen.<sup>34)</sup> So werden im Folgenden die Traditionellen Eigenmittel bei den Zahlungen an den EU-Haushalt herausgerechnet. Die Niederlande und Belgien haben aufgrund ihrer großen Häfen besonders hohe Zolleinnahmen („Rotterdam-“ bzw. „Antwerpen-Effekt“), die sie an den EU-Haushalt abführen. Angesichts des gemeinsamen Binnenmarkts und der Zollfreiheit innerhalb der EU

*Finanzierungsbeiträge in Relation zum BNE mit nur moderaten Unterschieden*

*Strukturelle Besonderheiten des deutschen Finanzierungsbeitrags*

Der Anteil der Traditionellen Eigenmittel an den Zahlungen Deutschlands an den EU-Haushalt liegt mit 14 % im Durchschnitt aller EU-Länder (2007 bis 2018). Bei den anderen beiden Eigenmittelarten weist der deutsche Finanzierungsanteil hingegen Besonderheiten auf. Dies liegt vor allem daran, dass für Deutschland nur ein halbiertes Mehrwertsteuerabrufsatz gilt.<sup>32)</sup> Der Anteil der MwSt-Eigenmittel (7 %) liegt deshalb deutlich unter dem EU-weiten Wert (12 %). Das Gewicht der BNE-Eigenmittel (einschl. Britenrabatt) fällt dementsprechend höher aus (79 % gegenüber 73 %).

*Rückflüsse nach Deutschland gesunken*

Die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt an Deutschland schwanken innerhalb eines Finanzrahmens weniger stark als die Zahlungen an den EU-Haushalt. Im Vergleich zum vorangegangenen Finanzrahmen sind sie gesunken. Nach zuvor 0,45 % des BNE pro Jahr (sowohl im Durchschnitt der ersten fünf Jahre als auch im gesamten Zeitraum) liegen sie bislang im laufenden Finanzrahmen bei durchschnittlich 0,35 % (11 Mrd €) pro Jahr. Dabei war der Rückgang bei den Direktzahlungen und der Kohä-

<sup>31</sup> Die Zahlen für 2019 hat die Europäische Kommission bislang nicht veröffentlicht. Die Zahlungen an den EU-Haushalt dürften aber mit knapp 30 Mrd € ebenfalls rd. 0,85 % des deutschen BNE betragen haben.

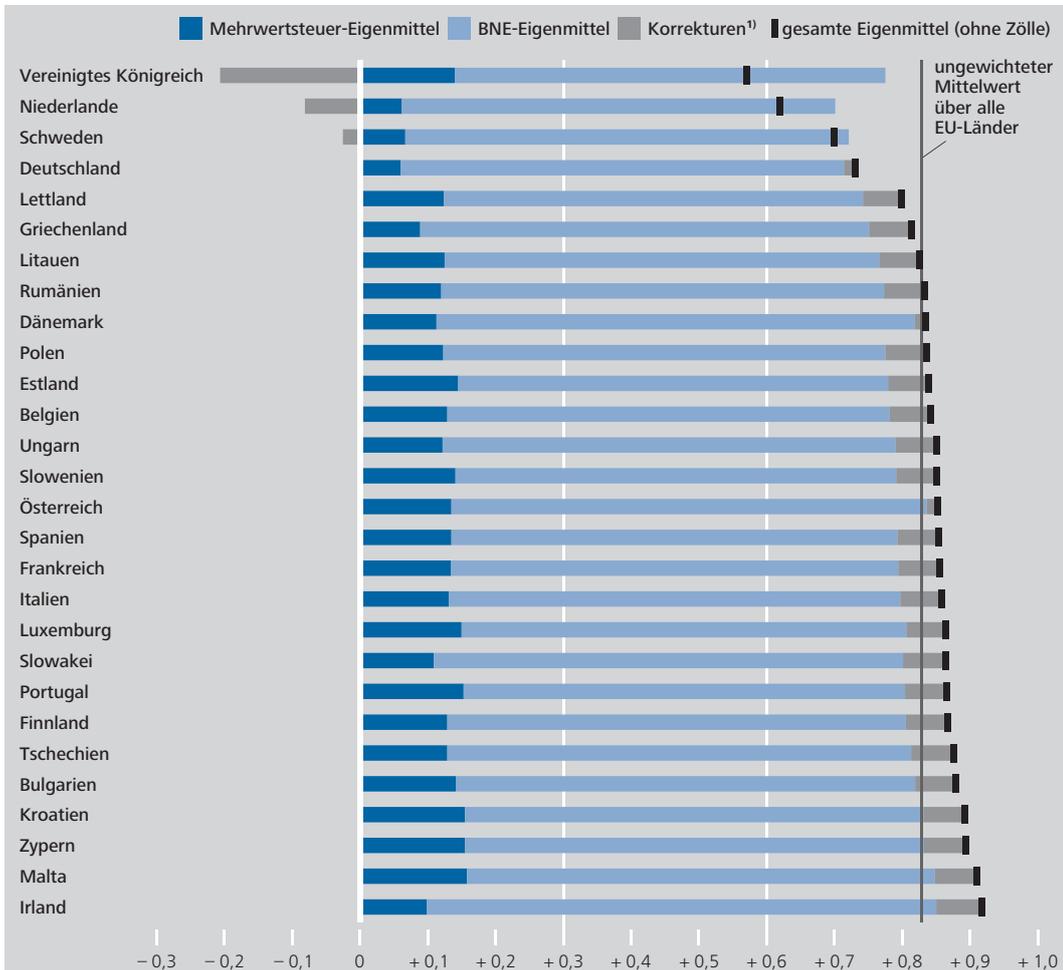
<sup>32</sup> Anstelle des üblichen Abrufsatzes von 0,30 % gilt für Deutschland ein Satz von 0,15 %. Dies ist einer der beiden Rabatte, die Deutschland gewährt wurden. Der andere Rabatt besteht darin, dass Deutschland nur 25 % seines eigentlichen Finanzierungsanteils am Britenrabatt zahlt. Er wird daher auch als „Rabatt auf den Britenrabatt“ bezeichnet.

<sup>33</sup> Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2013), S. 48.

<sup>34</sup> Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Zahlen für Deutschland verändern sich durch diese Anpassungen etwas. Die Traditionellen Eigenmittel betragen im Mittel der Jahre 2014 bis 2018 0,13 % des BNE pro Jahr, die Verwaltungsausgaben im selben Zeitraum 0,01 % des BNE pro Jahr. Der Nettobeitrag von Deutschland fällt daher in dieser Betrachtung im Mittel der Jahre 2014 bis 2018 gut 0,1 PP niedriger aus und betrug so 0,4 % des BNE pro Jahr.

## Mehrwertsteuer- und BNE<sup>\*)</sup>-Eigenmittel sowie Korrekturen

in % des nationalen BNE, 2018



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen. \* Bruttonationaleinkommen. 1 Die Korrekturen umfassen den sog. Britenrabatt sowie die Bruttokürzungen für die Niederlande, Schweden und Dänemark sowie deren Finanzierung durch die anderen Länder. Deutschland, die Niederlande und Schweden tragen nur ¼ ihres eigentlichen Anteils zur Finanzierung des Britenrabatts. Außerdem gilt für diese drei Länder ein halbiertes Mehrwertsteuerabzugsverhältnis, sodass ihre Mehrwertsteuer-Eigenmittel halb so groß ausfallen, wie üblich. Dieser Nachlass wird von allen Ländern über höhere BNE-Eigenmittel finanziert und ist nicht gesondert ausgewiesen.

entfallen diese Einnahmen jedoch überwiegend auf Produkte, die für andere Mitgliedstaaten bestimmt sind. Insofern sollten die Zollabführungen an den EU-Haushalt nicht einzelnen Ländern zugerechnet werden.<sup>35)</sup> Ohne die Zölle lagen die Zahlungen an den EU-Haushalt im Jahr 2018 bei durchschnittlich rund 0,8 % des nationalen BNE (siehe oben stehendes Schaubild). Die Zahlungen des Vereinigten Königreichs fielen mit knapp 0,6 % seines BNE aufgrund des Britenrabatts am geringsten aus. Auch die Niederlande, Schweden und Deutschland erhielten Rabatte, sodass ihre Finanzierungsbeiträge in Relation zu ihrem BNE vergleichsweise niedrig waren.<sup>36)</sup> Die Zahlungen

der übrigen Mitgliedstaaten wichen weniger vom Durchschnitt über alle EU-Länder ab.

Um die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt an die Mitgliedstaaten zu vergleichen, werden nur die sogenannten operativen Ausgaben berücksichtigt. Das heißt, die Ausgaben für Verwaltung

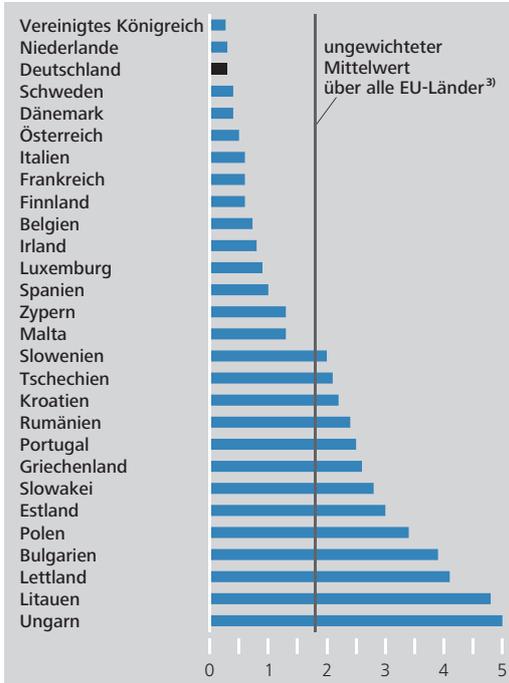
*Rückflüsse an die Mitgliedsländer streuen stärker*

<sup>35</sup> Die pauschale Erstattung der Erhebungskosten bleibt ebenfalls außen vor. D. h. der teils als versteckter Rabatt an die Niederlande und Belgien bezeichnete Effekt kommt in den hier betrachteten Zahlungsströmen nicht zum Ausdruck.

<sup>36</sup> Für die Pro-Kopf-Zahlungen an die EU ergibt sich eine andere Reihenfolge. In dieser Betrachtung lagen die Zahlungen Deutschlands mit 305 € pro Kopf über dem EU-weiten Wert (238 € pro Kopf).

### Rückflüsse aus dem EU-Haushalt

in % des nationalen BNE<sup>1)</sup>, operative Ausgaben<sup>2)</sup> 2018



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.  
 1 Bruttonationaleinkommen. 2 Ausgaben ohne Verwaltung.  
 3 Der unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ländergrößen gewichtete Mittelwert lag bei 0,8% des EU-BNE.  
 Deutsche Bundesbank

werden nicht eingerechnet. Letztere fallen vor allem in Belgien und Luxemburg aufgrund der dort ansässigen europäischen Institutionen an. Bei den so bereinigten Rückflüssen aus dem EU-Haushalt sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten größer als bei den Zahlungen an den EU-Haushalt (siehe oben stehendes Schaubild). Im (ungewichteten) Durchschnitt über alle Länder lagen die Rückflüsse 2018 bei 1,8 % des nationalen BNE. Das Vereinigte Königreich erhielt mit weniger als 0,3 % seines BNE die geringsten Rückflüsse, Ungarn mit 5 % die höchsten. Die oben genannten Länder mit Rabatten weisen generell eher geringe Rückflüsse auf. Hohe Rückflüsse erhalten insbesondere Länder, die erst später in die EU eingetreten sind. Dies hängt damit zusammen, dass die größten Unterschiede aus den Rückflüssen aus der Kohäsionspolitik resultieren und sich diese Länder noch im wirtschaftlichen Aufholprozess befinden. In Relation zum BNE reichte die Spannweite bei den Rückflüssen der Kohäsionspolitik von 0,02 % in den Niederlanden und

Dänemark bis 3,5 % in Ungarn. Bei den Direktzahlungen der Agrarpolitik war dieser Unterschied mit 1,45 PP (0,05 % in Malta und 1,5 % in Bulgarien) aber ebenfalls spürbar. Aufgrund der insgesamt sehr viel geringeren Ausgaben sind die Unterschiede bei den Rückflüssen der agrarpolitischen Umwelt- und Forschungsleistungen sowie der restlichen Ausgaben deutlich geringer (0,7 bzw. 0,5 PP).

Die Europäische Kommission weist für die einzelnen Mitgliedstaaten sogenannte operative Haushaltssalden aus. Diese zeigen an, ob ein Land netto Leistungen aus dem EU-Haushalt erhält (Nettoempfänger) oder netto Zahlungen an den EU-Haushalt leistet (Nettozahler).<sup>37)</sup> Im Durchschnitt der ersten fünf Jahre des aktuellen Finanzrahmens waren zehn der 28 EU-Staaten Nettozahler (siehe Schaubild auf S. 63). Deutschlands Nettozahlungen fielen in Relation zu seinem BNE mit 0,4% am höchsten aus, gefolgt von den Nettozahlungen Schwedens und der Niederlande. 18 Länder waren Nettoempfänger. Dabei betragen die Nettorückflüsse an Ungarn, Bulgarien und Litauen über 3% des jeweiligen BNE.

*Europäische Kommission weist operative Haushaltssalden aus*

Der Ausweis der Nettobeiträge zum EU-Haushalt oder der operativen Haushaltssalden wird kontrovers diskutiert. So wird zu Recht angemerkt, dass die Nettobeiträge nicht mit Vor- oder Nachteilen einer EU-Mitgliedschaft gleichgesetzt werden dürfen.<sup>38)</sup> Auch sind einzelne

*Nettobeiträge bilden Finanzbeziehungen ab ...*

<sup>37</sup> Zur Berechnung der operativen Haushaltssalden werden einige Umrechnungen vorgenommen. So werden die MwSt- und BNE-Eigenmittel eines Mitgliedslandes so angepasst, dass erstens die Finanzierungsanteile der Mitgliedstaaten gleich bleiben und zweitens die Summe der nationalen Beiträge (MwSt- und BNE-Eigenmittel) der Summe der operativen Ausgaben entspricht. Anschließend werden jeweils die MwSt- und BNE-Eigenmittel von den operativen Ausgaben abgezogen. Dadurch wird der Saldo aus Zöllen und Verwaltungsausgaben den Mitgliedstaaten proportional zu ihrem BNE zugerechnet. Dies hat zur Folge, dass sich die operativen Haushaltssalden aller EU-Länder zu null addieren. In der Höhe unterscheiden sie sich leicht von dem Nettobeitrag, der sich ergibt, wenn man die Differenz aus operativen Ausgaben und den Eigenmitteln ohne Zölle bildet. Die Netto-Beitragpositionen der Mitgliedsländer sind jedoch die gleichen. Vgl.: Europäische Kommission (2019a), S. 73 ff.

<sup>38</sup> Vgl. dazu und im Folgenden z. B.: Europäisches Parlament (2020a) oder High Level Group on Own Resources (2016), S. 61.

Berechnungsschritte umstritten. Dennoch veranschaulichen die Nettobeiträge die Finanzbeziehungen zum EU-Haushalt und näherungsweise auch die dort vorgenommene Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Dies ist im Hinblick auf die Analyse des EU-Haushalts durchaus ein relevanter Aspekt, und daher erscheint der Ausweis gerechtfertigt.

... und sind  
 grob an Wirtschaftskraft  
 orientiert

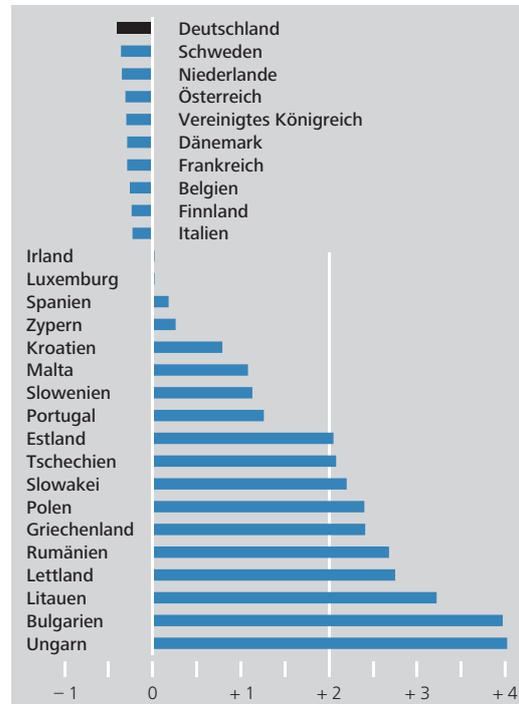
Mit Blick auf die Umverteilung zeigt sich, dass ein Zusammenhang zwischen dem Nettobeitrag eines Landes und seiner Wirtschaftskraft besteht. Einer geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stand in dem betrachteten Zeitraum tendenziell ein günstigerer Nettobeitrag gegenüber. Dies wird ersichtlich, wenn man die Pro-Kopf-Nettobeiträge der Länder in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft setzt, beispielsweise gemessen am BNE pro Kopf (siehe Schaubild auf S. 64). Allerdings gab es zumindest bei dieser Betrachtung auch einzelne Abweichungen. So fielen etwa die Nettorückflüsse für Bulgarien und Rumänien vor dem Hintergrund ihrer Wirtschaftskraft gering aus. Auf der anderen Seite gab es Länder, deren Nettozahlungen (pro Kopf) niedriger waren als bei Ländern mit geringerem BNE pro Kopf (z. B. Irland oder Luxemburg).

Verteilungsfragen in Verhandlungen von großer Bedeutung

Bei den Verhandlungen über den EU-Haushalt spielt der Nettobeitrag eine Rolle, weil Verteilungsfragen ein hohes politisches Gewicht haben. Regierungen setzen sich deshalb regelmäßig für Ausgaben ein, die gemessen an den Finanzierungsanteilen überproportional in ihr Land fließen (v. a. Mittel der Agrar- und Kohäsionspolitik). Durch diese Konstellation rücken tendenziell jene Ausgaben in den Hintergrund, die einen stärkeren europaweiten Fokus haben. Um dies zu überwinden, wird teilweise vorgeschlagen, die Entscheidung über die Umverteilung im EU-Haushalt stärker von der Debatte über die inhaltliche Ausgestaltung zu trennen.<sup>39)</sup> So könnte etwa erwogen werden, Umverteilungsfragen separat zu verhandeln. Ob dadurch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten steigen würde, verstärkt gemeinsame europäische Güter zu finanzieren, ist nicht sicher. Auch

### Operative Haushaltssalden<sup>\*)</sup>

in % des nationalen BNE<sup>1)</sup>, Durchschnitt 2014 bis 2018



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen.  
 \*) Verwaltungsausgaben und Traditionelle Eigenmittel (Zölle) sind darin nicht enthalten. <sup>1</sup> Bruttonationaleinkommen.  
 Deutsche Bundesbank

dürfte es nicht leichtfallen, sich darauf zu einigen, wie zwischen den Mitgliedstaaten umverteilt werden soll. Aber die Debatte über die Ausgestaltung der Ausgaben könnte dann möglicherweise zielgerichteter verlaufen.

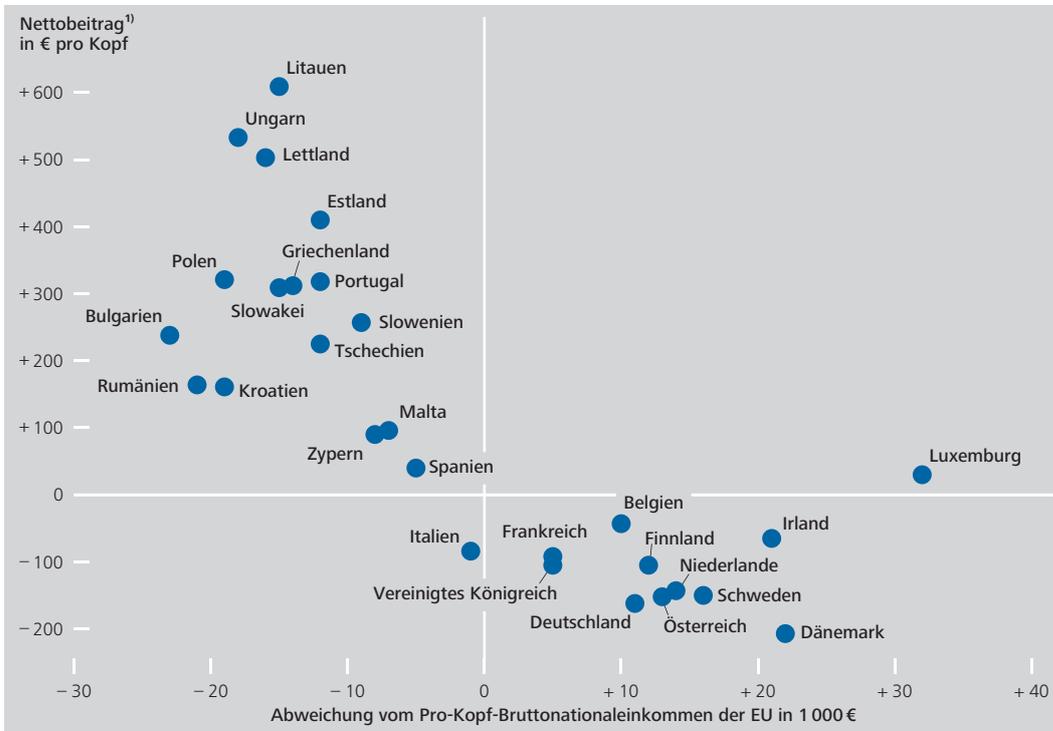
### Ausblick

In den bisherigen Verhandlungen zum Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 zeichnete sich ab, dass der EU-Haushalt in Relation zum BNE etwas ausgeweitet wird. Der von der Europäischen Kommission angesichts der Coronapandemie angekündigte neue Vorschlag wird vermutlich deutlich darüber hinausgehen. Er soll zusätzliche Mittel enthalten, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern. Zudem könnte dem Klimaschutz ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Mit dem Austritt des

Umfang des EU-Haushalts wird vermutlich steigen

<sup>39</sup> Vgl. z. B.: Pisani-Ferry (2020) oder Europäisches Parlament (2020b).

### Nettobeiträge zum EU-Haushalt und Wirtschaftskraft der EU-Staaten 2018



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen. 1 Länder mit positiven Pro-Kopf-Nettobeiträgen sind Nettoempfänger, Länder mit negativen Nettozahlen sind Nettozahler. Verwaltungsausgaben und Traditionelle Eigenmittel (Zölle) sind nicht enthalten.  
 Deutsche Bundesbank

Vereinigten Königreichs fällt gleichzeitig ein gewichtiger Nettozahler weg. Um die dadurch verursachte Finanzierungslücke zu schließen, müssen die verbliebenen EU-Länder höhere Zahlungen leisten oder das Ausgabenniveau des EU-Haushalts muss sinken. Es ist damit zu rechnen, dass der jährliche Nettobeitrag Deutschlands im Vergleich zu den letzten Jahren steigen wird. So kündigte die Bundesregierung bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie an, dass Deutschland, als wirtschaftsstarkes Land, bereit sei, einen höheren Beitrag zu leisten.

*Finanzierung weiterhin gemäß Wirtschaftskraft*

Die BNE-Eigenmittel dürften auch künftig den Großteil der Zahlungen an den EU-Haushalt ausmachen. Damit wird die Finanzierung des EU-Haushalts weiterhin maßgeblich an der Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedstaaten anknüpfen. Neue Eigenmittelarten sollten im Einzelfall gut begründet sein und einen europäischen Bezug aufweisen, wie etwa bei Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandel. Dessen ungeachtet könnte das Eigenmittelsystem vereinfacht werden, indem beispielsweise die komplizierten MwSt-Eigenmittel durch BNE-Eigenmittel ersetzt werden. Etwaige Rabatte sollten transparenter und leichter nachzuvollziehen sein.

Die Europäische Kommission beabsichtigt, Ausgaben mit hohem europäischen Mehrwert zu stärken. Zuletzt bekräftigte sie, mit dem angekündigten „European Green Deal“ vor allem den Klimaschutz im Rahmen des EU-Haushalts fördern zu wollen. Bei einem etwa unveränderten Gesamtumfang des EU-Haushalts ist ein signifikanter Anstieg dieser Ausgaben aber nur möglich, wenn die anderen Ausgabenbereiche zurückgefahren werden. Der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission sieht in dieser Hinsicht durchaus eine spürbare Verschiebung vor. Es entfällt aber auch weiterhin über die Hälfte der Ausgaben auf die Direktzahlungen an die Landwirte und die Kohäsionspolitik. Hinsichtlich der Finanzierung von Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Bewäl-

tem vereinfacht werden, indem beispielsweise die komplizierten MwSt-Eigenmittel durch BNE-Eigenmittel ersetzt werden. Etwaige Rabatte sollten transparenter und leichter nachzuvollziehen sein.

*Stärkerer Fokus auf Ausgaben mit europäischem Mehrwert*

tigung der Corona-Krise hat die Diskussion erst begonnen (siehe dazu die Ausführungen auf S. 47 ff.).

Konvergenz geleistet werden. Empirischen Studien zufolge ist aber unsicher, ob dies erreicht wird.

*Umverteilung in Ausgabenstruktur angelegt*

Über den EU-Haushalt werden finanzielle Mittel zwischen den Mitgliedsländern umverteilt. Dabei fließen tendenziell Mittel von leistungsstärkeren an leistungsschwächere Länder. Die Nettobeiträge zum EU-Haushalt bilden dies näherungsweise ab. Ausschlaggebend für die Umverteilung ist die Ausgabenstruktur des EU-Haushalts, und dabei vor allem die unterschiedlich hohen Rückflüsse im Rahmen der Agrar- und Kohäsionspolitik. Insbesondere mit Letzteren soll auch ein Beitrag zur wirtschaftlichen

Insgesamt gesehen ist der Verhandlungsprozess über den EU-Haushalt schwerfällig und wird vielfach von dem Blick der Mitgliedstaaten auf den eigenen Nettobeitrag dominiert. Es könnte erwogen werden, Umverteilungsfragen separat zu verhandeln und dadurch systematisch von der Diskussion über eine geeignete Ausgabenstruktur zu trennen. Möglicherweise würde sich die Debatte über den EU-Haushalt dann stärker auf die Aufgaben mit einem europaweiten Fokus konzentrieren.

*Verhandlungsprozess entzerren*

## ■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2013), Der neue Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union, Monatsbericht, Dezember 2013, S. 45–50.

Crescenzi, R. und M. Giua (2019), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states“, Regional Studies, DOI: 10.1080/00343404.2019.1665174.

Darvas, Z., J. Mazza und C. Midos (2019), How to improve European Union cohesion policy for the next decade, Bruegel Policy Contribution Issue n°8.

Darvas, Z. (2019), A new look at net balances in the European Union’s next multiannual Budget, Bruegel Working Paper Issue 10.

Europäische Kommission (2019a), EU-Budget 2018, Financial Report.

Europäische Kommission (2019b), Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2020–2024), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat.

Europäische Kommission (2018a), A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework 2021–2027, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Regions.

Europäische Kommission (2018b), Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system, Commission Staff Working Document.

Europäische Kommission (2018c), EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends, Press release.

Europäische Kommission (2004), Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004) 505 final, Volume II.

Europäischer Rechnungshof (2018), Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020.

Europäisches Parlament (2020a), The net operating balances: Variants, emerging numbers and history, Briefing Requested by the BUDG committee.

Europäisches Parlament (2020b), Strategies to overcome the ‚juste retour‘ perspective on the EU budget, Briefing Requested by the BUDG committee.

Fuest, C. und J. Pisani-Ferry (2019), A Primer on Developing European Public Goods, Econ Policy Report 16, November Vol. 3.

Heinemann, F. und S. Weiss (2018), The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020. Seven More Years of Money for Nothing, Econ Pol Working Paper 17 2018, Vol. 2.

High Level Group on Own Resources (2016), Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources.

Pisani-Ferry, J. (2020), A Radical Way Out of the Budget Maze, veröffentlicht unter <https://www.project-syndicate.org> und <https://www.bruegel.org>.