

Busch, Berthold

Article

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Entwicklung und Verteilung des EU-Haushalts

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2008) : Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Entwicklung und Verteilung des EU-Haushalts, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 35, Iss. 3, pp. 3-16,
<https://doi.org/10.2373/1864-810X.08-03-01>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156954>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Entwicklung und Verteilung des EU-Haushalts

Berthold Busch, Juni 2008

Die Ausgaben im Haushalt der Europäischen Union sind nach der Erweiterung um zehn Länder im Jahr 2004 zwar absolut angestiegen, gemessen am Bruttonationaleinkommen hat es dagegen bislang nur eine geringe Veränderung gegeben. Alle zehn neuen Mitgliedstaaten sind Nettoempfänger in Bezug auf den EU-Haushalt. Bei einem insgesamt begrenzten Budget ist es zu einer Verschiebung finanzieller Ressourcen von den alten in die neuen Mitgliedstaaten gekommen. Vor allem die Positionen der bisherigen Nettoempfänger haben sich verschlechtert. Das gilt auch für die meisten Nettozahler. Dies lässt sich sowohl an der Entwicklung der Haushaltssalden insgesamt als auch an der Veränderung der Teilsalden in der Agrar- und der Kohäsionspolitik ablesen.

Entwicklung der EU-Ausgaben

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) am 1. Mai 2004 um zehn neue, überwiegend ärmere und zum Teil landwirtschaftlich geprägte Mitgliedstaaten hat beträchtliche Konsequenzen für den Haushalt der EU, da mehr als drei Viertel der Ausgaben der EU für agrar- und strukturpolitische Zwecke verwendet werden. Besonders am Anfang des Erweiterungsprozesses war sogar vielfach bezweifelt worden, ob die EU die Erweiterung finanziell verkraften würde. Auch wenn es für ein abschließendes Urteil über die finanziellen Auswirkungen der EU-Erweiterung zu früh ist, sind erste Schlussfolgerungen möglich.

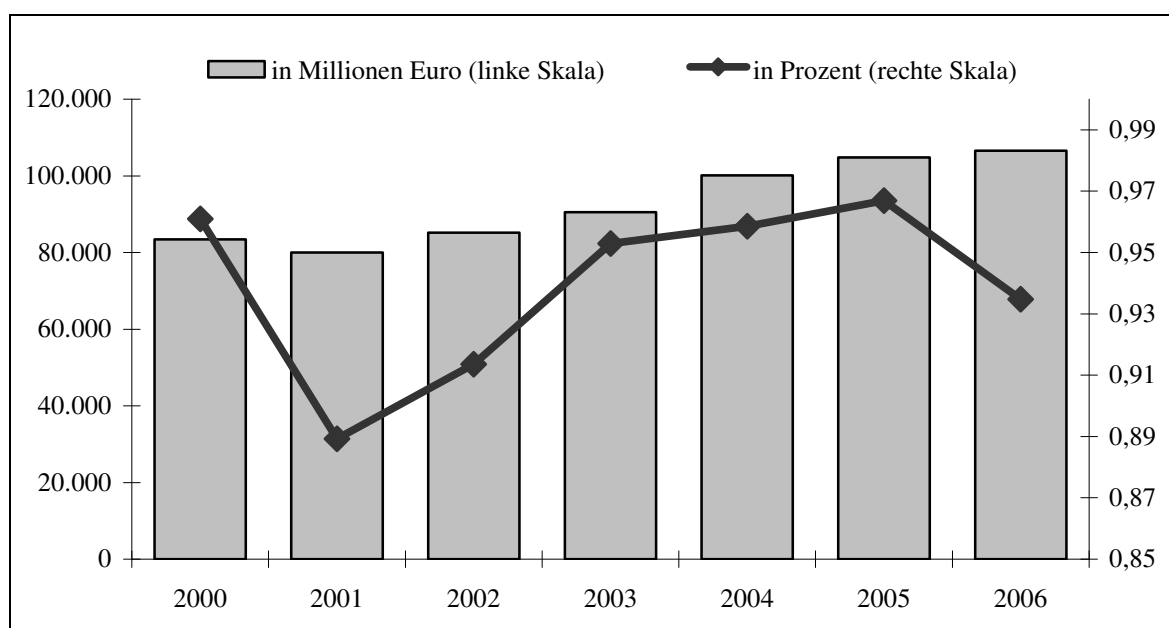
Die Europäische Kommission hat im September 2007 einen Bericht über die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im EU-Haushalt mit Ist-Zahlen bis einschließlich 2006 vorgelegt (Europäische Kommission, 2007), der einen ersten Vergleich für die Zeit vor und nach der Erweiterung ermöglicht. Dieser Vergleich erlaubt eine Analyse, wie sich die Ausgaben seit der Erweiterung insgesamt entwickelt und wie sie sich auf die alten und die neuen Mitgliedstaaten verteilt haben. Dabei wird aus analytischen Gründen zwischen der Gruppe der alten Mitgliedstaaten (EU-15) und der Gruppe der neuen Mitgliedstaaten (EU-10) unterschieden.

Die Ausgaben aus dem EU-Haushalt betragen im Jahr 2003, dem letzten Jahr vor der EU-Erweiterung, 90,6 Milliarden Euro (Abbildung 1). 2004 erfolgte ein Anstieg um fast 10 Prozent auf 100,1 Milliarden Euro. 2006, dem letzten Jahr, für das Zahlen vorliegen, waren es 106,6 Milliarden Euro. Da diese absolute Entwicklung nur begrenzt aussagefähig ist, wird die relative Größe des EU-Haushalts vor und nach der Erweiterung betrachtet. Gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE), entsprach das Unionsbudget im Zeitraum 2000 bis 2003 durchschnittlich 0,93 Prozent. Der gleiche Wert ergibt sich auch für das Jahr 2006. In Relation zum BNE der EU hat die Erweiterung bislang also noch nicht zu einer Ausweitung des EU-Haushalts geführt. Die Haushaltspläne für 2007 und 2008 sehen Ausgaben in Höhe von 113,8 und 120,3 Milliarden Euro vor (Europäisches Parlament, 2008a und b), was gemessen am BNE einen Anstieg auf 0,95 oder 0,96 Prozent bedeuten würde.

Abbildung 1

Entwicklung der Ausgaben im EU-Haushalt

Ausgaben in Millionen Euro und in Prozent des BNE¹⁾



1) Bis 2003: EU-15; ab 2004: EU-25.

Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Von den gesamten Ausgaben des Jahres 2006 in Höhe von 106,6 Milliarden Euro sind 97,4 Milliarden Euro in den 25 Mitgliedstaaten getätigt worden und damit national zurechenbar. Die Differenz in Höhe von 9,1 Milliarden Euro ist nicht einem einzelnen Mitgliedstaat zuzuordnen. Dazu zählen besonders Ausgaben, die an Drittstaaten beispielsweise für Beitritts-hilfen oder für entwicklungspolitische Zwecke gezahlt werden. Von den national zurechenbaren Ausgaben in Höhe von 97,4 Milliarden Euro flossen im Jahr 2006 rund 11,5 Milliarden Euro oder 11,8 Prozent in die neuen Mitgliedstaaten (Tabelle 1).

Tabelle 1

EU-Haushalt nach Ausgabenkategorien im Jahr 2006

Aufteilung der national zurechenbaren Ausgaben im EU-Haushalt nach großen Ausgabenkategorien in Millionen Euro und Anteile in Prozent

Länderabgrenzung ¹⁾	EU-15		EU-10		EU-25	
	in Mio. Euro	in Prozent	in Mio. Euro	in Prozent	in Mio. Euro	in Prozent
1. Landwirtschaft	45.297,7	52,7	4.500,0	39,2	49.797,7	51,1
Direktzahlungen	32.300,3	37,6	1.751,0	15,3	34.051,3	34,9
Expporterstattungen	2.218,4	2,6	275,3	2,4	2.493,6	2,6
Lagerhaltung	560,3	0,7	196,6	1,7	756,9	0,8
Ländliche Entwicklung	5.593,9	6,5	2.115,7	18,4	7.709,6	7,9
Andere	4.624,8	5,4	161,4	1,4	4.786,3	4,9
2. Strukturpolitik	28.392,6	33,0	3.970,5	34,6	32.363,0	33,2
3. Interne Politikbereiche	6.475,5	7,5	970,3	8,5	7.445,8	7,6
4. Externe Politikbereiche	0,0	0,0	7,2	0,1	7,2	0,0
5. Verwaltung	5.798,5	6,7	129,4	1,1	5.928,0	6,1
6. Heranführungsstrategie	0,0	0,0	828,1	7,2	828,1	0,8
7. Ausgleichszahlungen	0,0	0,0	1.073,5	9,4	1.073,5	1,1
Insgesamt	85.964,4	100	11.479,0	100	97.443,4	100

1) EU-15: EU-Mitglieder vor der Erweiterung; EU-10: zehn neue Beitrittsländer.
Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die neuen Mitgliedstaaten haben schon vor ihrem Beitritt zur EU Zahlungen aus dem Unionshaushalt erhalten. Diese Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt unterschieden sich jedoch in der Größenordnung deutlich von den Mitteln, die heute aus dem EU-Haushalt in diese Länder fließen. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 wurden 1,2 Milliarden Euro für die Beitrittskandidaten ausgegeben. Im Beitrittsjahr 2004 erhielten diese Länder gut 6 Milliarden Euro, was gegenüber 2003 einem Plus von knapp 250 Prozent entspricht.

Ausgabenstruktur des EU-Haushalts

Die Zusammensetzung der Ausgaben in den neuen Mitgliedstaaten unterscheidet sich zum Teil von der in den alten Mitgliedstaaten. Bei den EU-15 entfielen im Jahr 2006 knapp 53 Prozent aller EU-Ausgaben auf die Landwirtschaft, in den beigetretenen Staaten sind es dagegen nur knapp 40 Prozent. Hier wirkt sich offenbar aus, dass die Direktzahlungen (Einkommensbeihilfen), die heute nahezu 70 Prozent aller Agrarausgaben betragen, für die Landwirte in Mittel- und Osteuropa erst stufenweise eingeführt und erhöht werden. Der

Europäischer Rat in Brüssel hatte im Oktober 2002 beschlossen, dass die neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2004 zunächst Direktzahlungen in Höhe von 25 Prozent des Beihilfeniveaus in den alten Mitgliedstaaten erhalten sollten, bis zum Jahr 2007 ist eine Steigerung um jeweils 5 Prozentpunkte und von da an bis zum Jahr 2013 jeweils um 10 Prozentpunkte vorgesehen (Europäischer Rat, 2002, 9). Im Jahr 2006 lag der Anteil der Direktzahlungen in den alten Mitgliedstaaten bei 37,6 Prozent aller Ausgaben, in den neuen Mitgliedstaaten dagegen bei 15,3 Prozent. Dort flossen mit 18,4 Prozent aller Ausgaben gut 2 Milliarden Euro in die ländliche Entwicklung.

EU-Strukturpolitik

Auf die Strukturpolitik, den zweitgrößten Ausgabeposten im EU-Haushalt, entfällt in beiden Ländergruppen rund ein Drittel der Ausgaben. Strukturpolitik, auch als Kohäsionspolitik bezeichnet, wird von der EU vorwiegend in Form der regionalen Strukturpolitik mithilfe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) betrieben, der Teil des EU-Haushalts ist. Gefördert werden vor allem Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf gemessen in Kaufkraftparitäten weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der EU-25 beträgt. Vertragliche Grundlage ist Artikel 158 EG-Vertrag, der der Union vorgibt, die regionalen Entwicklungsunterschiede zu verringern. Der EFRE ist einer von vier Strukturfonds. Daneben sind vor allem der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) von Bedeutung. Vor der Erweiterung der EU waren besonders Griechenland, Irland, Portugal und Spanien Nutznießer der regionalen Strukturpolitik. Diese vier Länder werden auch als Kohäsionsländer bezeichnet, da sie mit dem im Jahr 1994 geschaffenen Kohäsionsfonds zur Vorbereitung auf die Währungsunion besonders gefördert wurden. Zum Zeitpunkt der Errichtung dieses Fonds lag das um Kaufkraftunterschiede bereinigte BNE je Einwohner in diesen vier Ländern unter 90 Prozent des Durchschnitts der damaligen Mitglieder. Nach der Erweiterung zählen auch die zehn neuen Mitgliedstaaten zum Kreis der Kohäsionsländer. Die Strukturpolitik wird seit dem Jahr 1988 in mehrjährigen Planungsperioden organisiert, für die Förderziele und Programme festgelegt werden. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden im Wesentlichen drei Ziele verfolgt:

- Unterstützung der Entwicklung der am wenigsten wohlhabenden Regionen (Ziel 1),
- Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (Ziel 2) und
- Entwicklung der Humanressourcen (Ziel 3).

Ein Sechstel der Ausgaben in den zehn neuen Mitgliedstaaten wird im Rahmen der Heranführungsstrategie und als Ausgleichszahlungen getätigt. Zur Vorbereitung auf den späteren

Beitritt erhielten die mittel- und osteuropäischen Länder zum einen finanzielle Hilfen zur Anpassung ihrer Verwaltungs- und Justizstrukturen, für Investitionen in Unternehmen und Infrastrukturen (Phare), ferner zur Förderung ihrer Landwirtschaft und ländlichen Räume (Sapard) sowie zur Annäherung an gemeinschaftliche Standards in der Umwelt und bei den Verkehrsinfrastrukturen (ISPA). In den am 1. Mai 2004 beigetretenen Ländern werden zwar keine Mittelbindungen im Rahmen der Vorbereitungshilfen mehr vorgenommen, es kommt jedoch immer noch zu Zahlungen aus Mittelbindungen vor dem Beitritt (Europäischer Rechnungshof, 2007, 169). Zum anderen wurden Ausgleichszahlungen als Kompensation dafür geleistet, dass die neuen Mitgliedstaaten erst zeitverzögert in die Ausgabenprogramme der EU hineinwachsen, allerdings schon von Anfang an ihren vollen Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts leisten müssen. Es wurde befürchtet, dass sie ohne Ausgleichszahlungen am Anfang der Mitgliedschaft zu Nettozahlern gegenüber dem EU-Haushalt würden. Die Ausgleichszahlungen wurden 2006 zum letzten Mal gezahlt (Europäische Kommission, 2007, 18).

Tabelle 2

Eigenmittel-Einnahmen im EU-Haushalt im Jahr 2006

Einnahmen in Millionen Euro und Anteile in Prozent

Länderabgrenzung ¹⁾	EU-15		EU-10		EU-25	
	in Mio. Euro	in Prozent	in Mio. Euro	in Prozent	in Mio. Euro	in Prozent
Traditionelle Eigenmittel	14.289,6	14,8	738,6	13,0	15.028,3	14,7
Agrarabgaben	1.648,6	1,7	73,8	1,3	1.722,4	1,7
Zuckerabgaben	178,0	0,2	24,2	0,4	202,1	0,2
Zölle	17.226,3	17,8	886,9	15,6	18.113,1	17,7
Erhebungskostenpauschale	-4.763,2	-4,9	-246,2	-4,3	-5.009,4	-4,9
Nationale Beiträge	82.393,8	85,2	4.929,1	87,0	87.322,9	85,3
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	16.288,1	16,8	918,1	16,2	17.206,2	16,8
BNE-Eigenmittel	66.569,7	68,9	3.562,4	62,9	70.132,1	68,5
UK-Korrektur	-463,9	-0,5	448,6	7,9	-15,3 ²⁾	0,0
BNE-Eigenmittel ³⁾	66.105,8	68,4	4.011,0	70,8	70.116,7	68,5
Insgesamt	96.683,4	100	5.667,8	100	102.351,2	100

1) EU-15: EU-Mitglieder vor Erweiterung; EU-10: zehn neue Beitrittsländer. 2) Wechselkursdifferenzen.

3) Einschließlich Korrektur für das Vereinigte Königreich.

Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

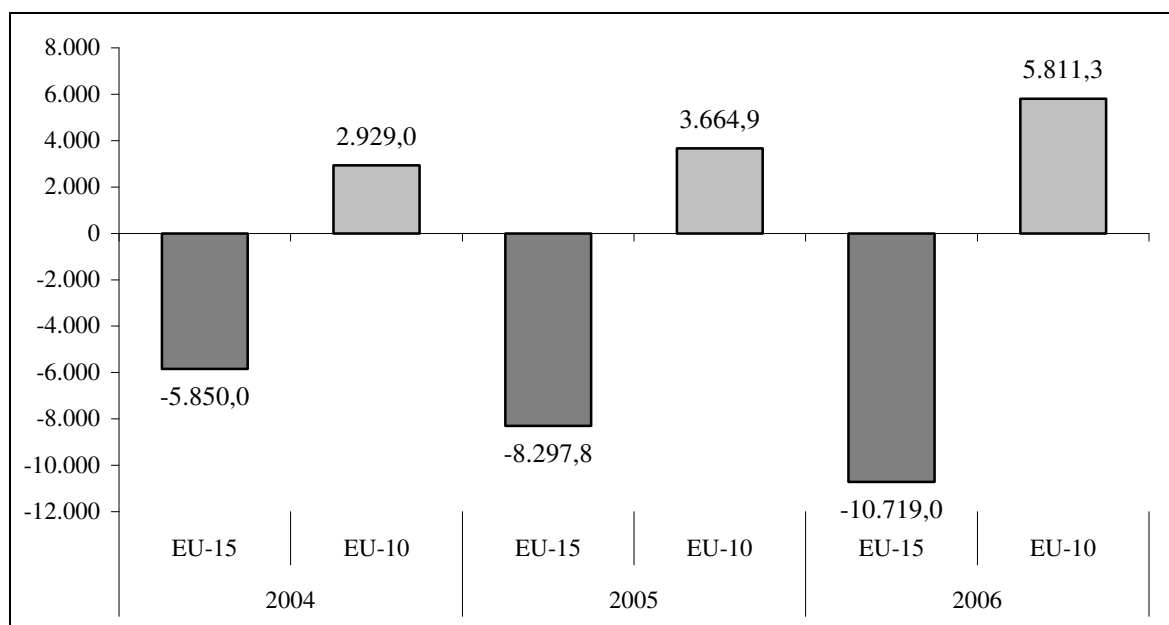
Einnahmenstruktur des EU-Haushalts

Die Einnahmen im EU-Haushalt betragen im Jahr 2006 insgesamt 108,4 Milliarden Euro. Davon entfällt der weitaus größte Teil von rund 102,4 Milliarden Euro auf die sogenannten Eigenmittel. Die Differenz erklärt sich mit Überschüssen aus dem Vorjahr und mit sonstigen Einnahmen wie Abgaben auf Bezüge der EU-Beschäftigten, Geldbußen und Ähnliches. Zu den eigenen Mitteln gehören die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabgaben), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die Eigenmittel auf der Grundlage des BNE. Tabelle 2 zeigt, dass Letztere derzeit den größten Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts leisten. Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel bilden zusammen die nationalen Beiträge.

Abbildung 2

Zahlungssalden der alten und neuen EU-Mitglieder

Differenz zwischen Rückflüssen aus dem und Zahlungen an den EU-Haushalt in Millionen Euro



Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Seit dem Beitritt zur EU im Jahr 2004 müssen die neuen Mitgliedstaaten nach den gleichen Regeln wie die alten Mitgliedstaaten Beiträge zur Finanzierung des EU-Etats leisten. Im Jahr 2006 haben sie mit 5,7 Milliarden Euro rund 5,5 Prozent der Eigenmittel aufgebracht. Die Struktur der Einnahmen des EU-Haushalts aus den beiden Ländergruppen ist ähnlich. Allerdings ist auf eine Besonderheit im Zusammenhang mit dem Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs zu verweisen. Das Land erhält seit 1984 einen Rabatt auf seine Zahlungen, der etwa zwei Drittel seines Nettobeitrags zum EU-Haushalt ausmacht. Dieser Britenrabatt wurde im Jahr 1984 eingeführt, um damals zu verhindern, dass das Land einen gemessen an seinem Wohlstandsniveau zu hohen Nettobeitrag zu dem

EU-Haushalt leisten musste. Im Jahr 2006 belief sich dieser Rabatt auf 5.221,4 Millionen Euro. Der Britenrabatt wird im EU-Haushalt auf der Einnahmenseite verrechnet und von den anderen EU-Ländern refinanziert, also auch von den neuen Mitgliedstaaten. Wie Tabelle 2 zeigt, wurden sie im Jahr 2006 dafür mit fast 450 Millionen Euro belastet. Der negative Betrag für die EU-15 erklärt sich aus der Saldierung des Rabatts für das Vereinigte Königreich mit den Refinanzierungszahlungen der übrigen 14 Staaten der EU-15.

Ein Vergleich der Anteile der neuen Mitgliedstaaten an den Ausgaben aus dem EU-Haushalt (11,8 Prozent) und ihren Beiträgen zum Etat (5,5 Prozent) zeigt, dass diese Gruppe mehr aus dem EU-Haushalt erhält, als sie einzahlt (Abbildung 2). Beide Salden ergänzen sich nicht zu null, da auf der Ausgabenseite nur die national zurechenbaren Zahlungen berücksichtigt werden können. Die Nettoempfängerposition der Gruppe der EU-10 hat sich seit 2004 vergrößert und dürfte auch noch weiter zunehmen.

Operative Haushaltssalden

Bei der Berechnung von Haushaltssalden der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Budget ergibt sich die angesprochene Schwierigkeit, dass sich die nationalen Salden nicht zu null ergänzen, weil einige Ausgaben nicht einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden können. Ein Vergleich der Nettopositionen einzelner Mitgliedstaaten ist daher nur begrenzt aussagefähig. Dieses Problem wird umgangen, wenn man sogenannte operative Haushaltssalden berechnet, wie sie auch von der EU-Kommission jährlich veröffentlicht werden (Europäische Kommission, 2007, 63). Dabei werden auf der Ausgabenseite nur die national zurechenbaren Zahlungen berücksichtigt und die Verwaltungsausgaben außer Acht gelassen, weil diese als nicht-operative Ausgaben gelten (Willeke, 2005, 99). Die Verwaltungsausgaben, die vor allem in Belgien und Luxemburg anfallen – im Jahr 2006 waren es 4,6 von 5,9 Milliarden Euro –, seien nicht diesen Ländern zurechenbar, da sie für Aufgaben verwendet würden, die allen EU-Ländern zugute kämen. Dieses Argument ist sicher nicht von der Hand zu weisen, ob es jedoch ein völliges Außerachtlassen der Verwaltungsausgaben rechtfertigt, ist fraglich. Auf der Einnahmenseite werden überdies die sogenannten traditionellen Eigenmittel, also im Wesentlichen die Zölle, nicht direkt berücksichtigt. Diese Einnahmen sind wegen des sogenannten Rotterdam-Antwerpen-Effektes ebenfalls nicht eindeutig den Mitgliedstaaten zuzuordnen, da das den Zoll erhebende Land nicht der endgültige Bestimmungsort der aus Drittländern eingeführten Waren sein muss und oft auch nicht ist. Nach den genannten Grundsätzen wird von der Kommission jährlich der britische Haushaltssaldo ermittelt, der Grundlage für die Berechnung des Britenrabatts ist.

Berechnung des operativen Haushaltssaldos

Im Folgenden wird anhand des Beispiels Deutschland der operative Haushaltssaldo für das Jahr 2006 berechnet (Europäische Kommission, 2007, 62 f.). Der operative Haushaltssaldo eines Landes ist die Differenz zwischen den operativen Ausgaben, die ihm zugerechnet werden können, und dem angepassten nationalen Beitrag dieses Landes. Im Jahr 2006 betragen die zurechenbaren operativen Ausgaben für die gesamte EU 97.443,4 Millionen Euro (Tabelle 1). Abzüglich der Verwaltungsausgaben in Höhe von 5.928 Millionen Euro ergibt sich ein Betrag von 91.515,4 Millionen Euro. Der nationale Beitrag auf der Ebene der EU belief sich auf 87.322,9 Millionen Euro (Tabelle 2).

Für Deutschland betragen im Jahr 2006 die zurechenbaren operativen Ausgaben 12.085,8 Millionen Euro, das heißt, in dieser Höhe wurden aus dem EU-Haushalt Ausgaben (ohne Verwaltung) in Deutschland getätigt. Der deutsche nationale Beitrag betrug 17.573,3 Millionen Euro (Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel). Damit beträgt Deutschlands Anteil an den nationalen EU-Beiträgen 17.573,3 zu 87.322,9 Millionen Euro oder 20,1245 Prozent. Mit diesem Prozentsatz werden die zurechenbaren operativen Ausgaben der EU in Höhe von 91.515,4 Millionen Euro multipliziert. Das Ergebnis in Höhe von 18.417,0 Millionen Euro ist der angepasste nationale Beitrag Deutschlands. Subtrahiert man von den zurechenbaren operativen Ausgaben Deutschlands (12.085,8 Millionen Euro) diesen angepassten nationalen Beitrag, ergibt sich ein operativer Haushaltssaldo in Höhe von –6.331,2 Millionen Euro. Als Formel lässt sich die Berechnungsmethode für den operativen Haushaltssaldo (OHHS) für Deutschland folgendermaßen darstellen:

$$(1) \quad \text{OHHS}_D = \text{Operative Ausgaben}_D - \frac{\text{Nationaler Beitrag}_D}{\text{Nationale Beiträge}_{EU}} * \text{Operative Ausgaben}_{EU-25}$$

Die von der Kommission angewendete Berechnungsmethode ermöglicht es, die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten miteinander zu vergleichen, wobei sich die Nettopositionen aller Länder zu null addieren. Tabelle 3 weist die Ergebnisse der so berechneten operativen Haushaltssalden für die 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2006 aus. Es ist üblich, Länder, die einen positiven Saldo aufweisen, als Nettoempfänger zu bezeichnen und Länder mit einem negativen Saldo als Nettozahler. Nettoempfänger erhalten mehr aus dem EU-Budget zurück, als sie einzahlen, Nettozahler zahlen mehr ein, als sie zurückerhalten. Um die unterschiedliche wirtschaftliche Größe der Länder zu berücksichtigen, bezieht man den absoluten Betrag auf das BNE. Diese Haushaltssalden eignen sich nicht als ein Maß für den Nutzen aus der EU-Mitgliedschaft. Sie können aber als ein Maß für die budgetäre Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten interpretiert werden. Addiert man die einzelnen Nettozahlungen in einem Jahr – das Ergebnis ist gleich der Summe, die die Nettoempfänger er-

halten –, ergibt sich eine Maßgröße für die Solidarität zwischen Nettozahlern einerseits und den Nettoempfängern andererseits (Willeke, 2007, 102). Im Jahr 2006 waren dies knapp 18,5 Milliarden Euro.

Tabelle 3

Operative Haushaltssalden der EU-Mitglieder im Jahr 2006

	in Millionen Euro	in Prozent des BNE
Deutschland	-6.331,2	-0,27
Frankreich	-3.017,8	-0,17
Niederlande	-2.589,2	-0,47
Vereinigtes Königreich	-2.143,6	-0,11
Italien	-1.735,9	-0,12
Schweden	-857,4	-0,28
Belgien	-710,9	-0,23
Dänemark	-505,9	-0,23
Österreich	-302,2	-0,12
Finnland	-241,5	-0,14
Luxemburg	-30,2	-0,11
Irland	1.080,1	0,71
Portugal	2.291,3	1,54
Spanien	3.808,8	0,40
Griechenland	5.101,7	2,68
Malta	100,9	2,09
Zypern	102,3	0,73
Slowenien	142,7	0,49
Estland	176,4	1,40
Lettland	255,5	1,63
Slowakische Republik	323,1	0,76
Tschechische Republik	385,9	0,36
Litauen	585,3	2,52
Ungarn	1.114,8	1,35
Polen	2.996,8	1,16

Quellen: Europäische Kommission, 2007, 63; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

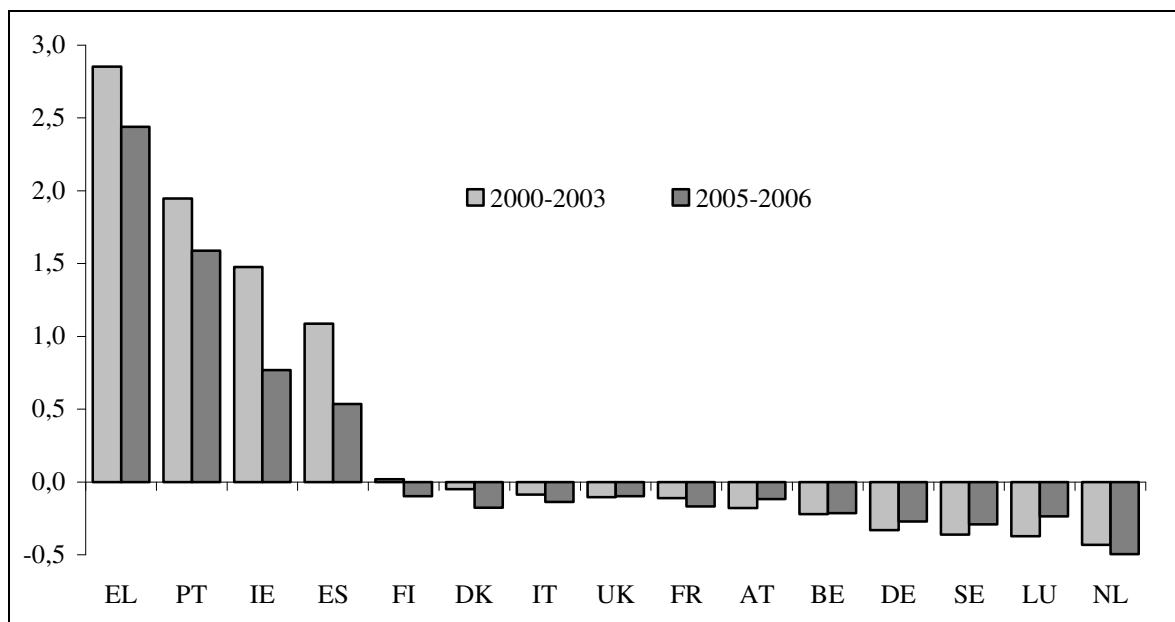
Nettoempfänger und Nettozahler

Auf Basis der operativen Haushaltssalden waren im Jahr 2006 alle zehn neuen Mitgliedstaaten Nettoempfänger. Der absolut größte Betrag floss mit 3 Milliarden Euro nach Polen. Das war allerdings weniger als im gleichen Jahr die EU-15-Mitglieder Griechenland (5,1 Milliarden Euro) und Spanien (3,8 Milliarden Euro) erhielten. Relativ, das heißt gemessen am BNE, war Litauen im Jahr 2006 der größte Nettoempfänger in der Gruppe EU-10, gefolgt von Malta und Lettland. Polen lag bei dieser Betrachtungsweise unter den neuen Mitgliedstaaten lediglich auf Platz 6. Größter relativer Nettoempfänger war im Jahr 2006 Griechenland mit 2,68 Prozent seines BNE, auch Portugal erhielt 2006 relativ betrachtet noch mehr als Polen. Größter Nettozahler war absolut gesehen mit 6,3 Milliarden Euro Deutschland, gefolgt von Frankreich und den Niederlanden. Auch hier ist natürlich die relative Betrachtung aussagekräftiger. Gemessen am BNE, wechseln die Positionen: Größter Nettozahler war dann mit 0,47 Prozent des BNE die Niederlande, vor Schweden und Deutschland.

Abbildung 3

EU-Osterweiterung und Nettoposition der bisherigen Mitglieder

Operative Haushaltssalden¹⁾ der EU-15-Länder²⁾ gegenüber dem EU-Haushalt vor und nach der EU-Erweiterung in Prozent des BNE



1) Positives (negatives) Vorzeichen: Nettoempfänger (Nettozahler). 2) EU-Mitglieder vor der EU-Erweiterung.
 Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Veränderung der Nettoposition

Interessant ist nun die Frage, wie sich die Nettopositionen der EU-15-Länder nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004 verschoben haben. Um dies zu zeigen, wird für die Zeit vor dem

EU-Beitritt der Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 gebildet und für die Zeit nach dem Beitritt das Mittel aus den Jahren 2005 und 2006. Da der Beitritt zum 1. Mai 2004 erfolgte, wird das Jahr 2004 hier nicht berücksichtigt.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der operativen Haushaltssalden für die EU-15-Staaten in Prozent ihres BNE. Zunächst fällt auf, dass die vier Kohäsionsländer der EU-15 ihre Position gegenüber dem EU-Haushalt verschlechtert haben, am stärksten waren Irland und Spanien betroffen. Finnland ist vom Nettoempfänger zum Nettozahler geworden. Dänemark, Italien, Frankreich und die Niederlande haben ihren negativen Haushaltssaldo vergrößert. Die Entwicklung in diesen Ländern passt zu dem zu erwartenden Bild, dass die EU-15-Staaten bei einem in Prozent zum BNE weitgehend unveränderten EU-Haushalt finanzielle Ressourcen an die neuen Mitgliedstaaten abgetreten haben. Eine, wenn auch geringe, gegenläufige Bewegung war in Österreich, Deutschland und Schweden zu verzeichnen. Offensichtlich haben hier Sondereffekte dazu geführt, dass diese Länder trotz der Erweiterung um ärmere Mitgliedstaaten ihre Nettoposition gegenüber dem EU-Haushalt verbessern konnten.

Nettopositionen in Teilbereichen

Tabelle 1 hat gezeigt, dass sich die Ausgabenstruktur der beiden Mitgliedergruppen unterscheidet. Über die Hälfte der Gesamtausgaben entfällt bei der EU-15 auf die Agrarpolitik, bei der EU-10 sind es nur knapp 40 Prozent. Bei der Strukturpolitik sind die Anteile an den gesamten Ausgaben dagegen etwa gleich hoch. Um zu untersuchen, welche Länder und wie diese von den finanziellen Auswirkungen dieser beiden Politikbereiche im EU-Haushalt profitieren, sollen im Folgenden Nettopositionen sowohl für die Agrarausgaben als auch für die Kohäsionsausgaben nach der oben beschriebenen Methode berechnet werden. Dazu wird der Anteil jedes Mitgliedstaats an den nationalen Beiträgen der EU, also an der Finanzierung des EU-Haushalts, mit den gesamten Agrarausgaben und mit den gesamten Kohäsionsausgaben multipliziert. Auf diese Weise erhält man angepasste nationale Beiträge sowohl für die Agrar- als auch für die Strukturpolitik. Die Agrar- und Strukturtausgaben in den einzelnen Ländern sind bekannt, sodass sich aus den jeweiligen Differenzen gemäß folgender Formeln am Beispiel Deutschlands (D) Agrarsalden (AS) und Kohäsionssalden (KS) errechnen lassen (Busch, 2002a und b).

$$(2) \quad AS_D = \text{Agrarausgaben}_D - \frac{\text{Nationaler Beitrag}_D}{\text{Nationale Beiträge}_{EU}} * \text{Agrarausgaben}_{EU-25}$$

$$(3) \quad KS_D = \text{Kohäsionsausgaben}_D - \frac{\text{Nationaler Beitrag}_D}{\text{Nationale Beiträge}_{EU}} * \text{Kohäsionsausgaben}_{EU-25}$$

Während der gesamte Saldo ein Maß für die finanzielle Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt ist, können Teilsalden als Maß für die finanzielle Umverteilung innerhalb einzelner Politikbereiche interpretiert werden. Sie zeigen, welchen finanziellen Nutzen die Mitgliedstaaten aus einer bestimmten Politik ziehen, und sie können eine Antwort auf die Frage geben, welches Interesse die Mitgliedstaaten haben, dass eine bestimmte Politik von der EU durchgeführt wird.

Tabelle 4

Agrar- und Kohäsionssalden in der EU

Salden in Prozent des BNE im Jahr 2006

Agrarsalden		Kohäsionssalden	
Luxemburg	-0,24	Dänemark	-0,26
Niederlande	-0,24	Niederlande	-0,22
Belgien	-0,17	Belgien	-0,21
Deutschland	-0,15	Frankreich	-0,19
Schweden	-0,13	Luxemburg	-0,19
Italien	-0,09	Schweden	-0,18
Vereinigtes Königreich	-0,07	Österreich	-0,17
Finnland	0,00	Finnland	-0,13
Dänemark	0,04	Deutschland	-0,09
Österreich	0,05	Vereinigtes Königreich	-0,03
Frankreich	0,07	Irland	0,00
Portugal	0,16	Italien	0,01
Spanien	0,18	Spanien	0,27
Irland	0,66	Portugal	1,39
Griechenland	1,13	Griechenland	1,57
Malta	-0,27	Zypern	-0,21
Zypern	-0,12	Slowenien	0,00
Tschechische Republik	-0,01	Malta	0,03
Slowenien	0,07	Tschechische Republik	0,13
Estland	0,10	Slowakische Republik	0,33
Slowakische Republik	0,19	Polen	0,44
Polen	0,35	Litauen	0,51
Lettland	0,39	Ungarn	0,53
Ungarn	0,55	Lettland	0,58
Litauen	0,85	Estland	0,81

Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Auf Basis dieser Berechnungen waren 14 EU-Länder im Jahr 2006 bezogen auf die Agrarausgaben Nettoempfänger, davon sieben aus der Gruppe der neuen Mitgliedstaaten (Tabelle 4). Zehn Länder waren Nettozahler in der Agrarpolitik der EU. Finnland hat einen ausgeglichenen Saldo. Am meisten profitiert relativ gesehen Griechenland aus der Gruppe der alten Mitgliedstaaten von den finanziellen Wirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, gefolgt von Litauen und Irland. Auch die übrigen zwei Kohäsionsländer aus der Gruppe der EU-15, Spanien und Portugal, waren neben Frankreich und Österreich Nettoempfänger. Die Niederlande und Malta waren im Jahr 2006 die größten Nettozahler.

In der Kohäsionspolitik gab es im Jahr 2006 zwölf Nettoempfänger und elf Nettozahler. Irland und Slowenien hatten einen ausgeglichenen Saldo. Größte finanzielle Nutznießer waren mit Griechenland und Portugal zwei Kohäsionsländer aus der Gruppe der alten Mitgliedstaaten, gefolgt von Estland, Lettland und Ungarn. Größte Nettozahler waren Dänemark und die Niederlande, gefolgt von Belgien und Zypern, das auch in der Agrarpolitik Nettozahler ist. Dass Zypern aber insgesamt Nettoempfänger ist, liegt vor allem an den Ausgleichszahlungen, die das Land erhält. Ähnliches gilt für Malta, das insgesamt ein relativ großer Nettoempfänger ist, in der Agrarpolitik allerdings größter Nettozahler und in der Kohäsionspolitik nur einen geringen positiven Saldo verzeichnet. Damit bestätigen sich die Überlegungen, dass die neuen Mitgliedstaaten ohne diese Ausgleichszahlungen in dem einen oder anderen Fall am Anfang der Mitgliedschaft zu Nettozahlern geworden wären, was politisch nicht gewollt war. Polen, als größter neuer Mitgliedstaat, liegt in beiden Politikbereichen eher im Mittelfeld.

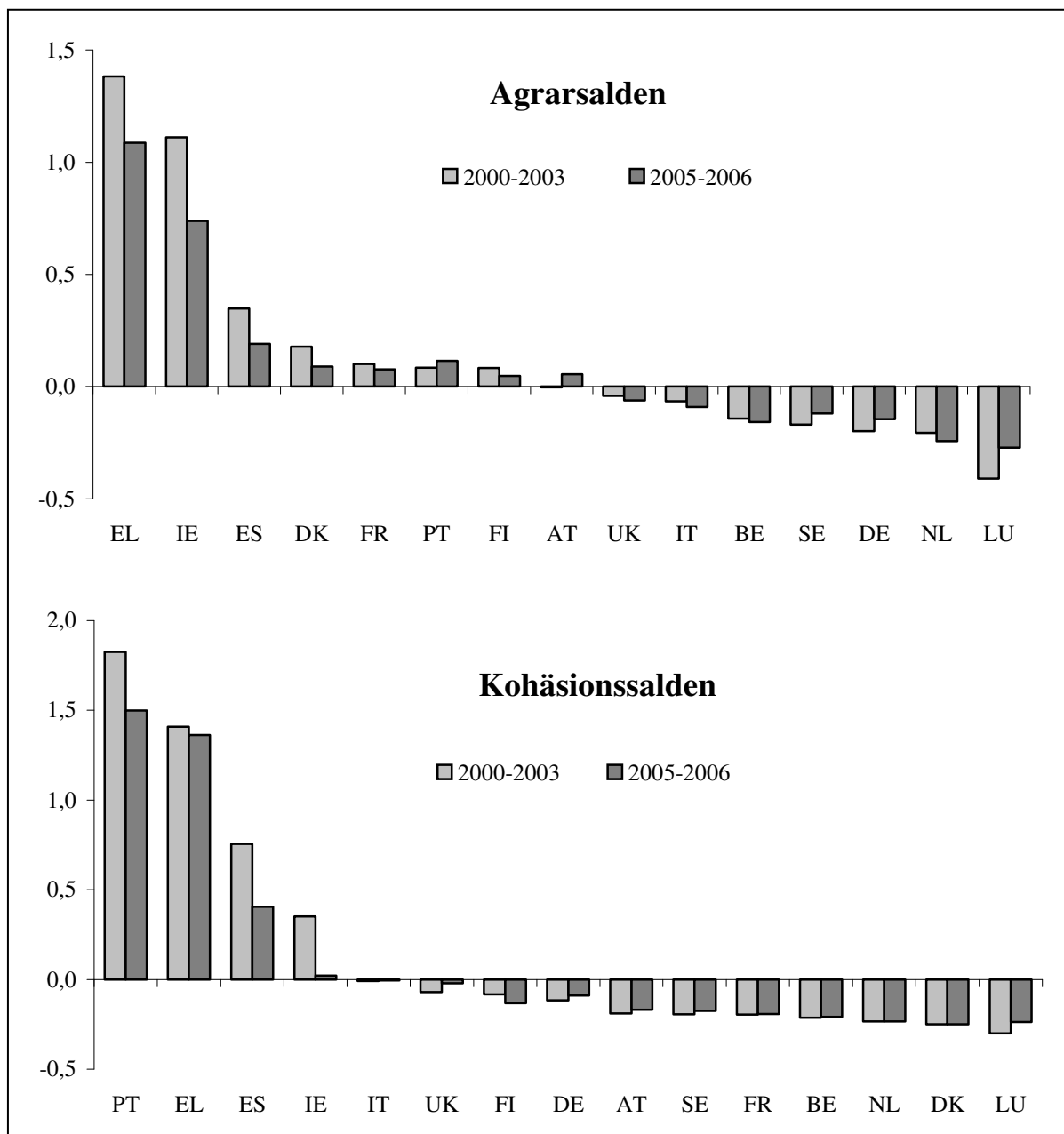
Veränderung der Teilsalden durch die EU-Erweiterung

Auch für die Teilsalden Agrar- und Kohäsionspolitik kann nun untersucht werden, wie sich die Positionen der 15 alten Mitgliedstaaten durch die EU-Erweiterung verändert haben (Abbildung 4). In der Agrarpolitik haben sich für zehn Mitgliedstaaten die Agrarsalden nach der Erweiterung verschlechtert, in fünf Ländern ergab sich sogar eine leichte Verbesserung. Am deutlichsten haben sich Irland und Griechenland, aber auch Spanien verschlechtert. Auch Frankreich, das seit vielen Jahren von der Gemeinsamen Agrarpolitik profitiert, musste eine Schwächung seiner Position hinnehmen. Österreich, Deutschland und Schweden konnten ihre Nettoposition gegenüber dem EU-Haushalt sogar etwas verbessern. Beim Blick auf die Kohäsionssalden mussten Spanien, Irland und Portugal eine deutliche Verminderung ihrer Nettoempfängerposition nach der EU-Erweiterung hinnehmen, in deutlich geringerem Maß auch Griechenland. Für fünf Länder hat sich nichts oder kaum etwas verändert, fünf Länder – unter anderem auch Deutschland – haben sich leicht verbessert.

Abbildung 4

Agrar- und Kohäsionssalden und EU-Osterweiterung

Vergleich der Agrar- und Kohäsionssalden der EU-15-Länder¹⁾ vor und nach der EU-Erweiterung, Angaben in Prozent des BNE



1) EU-15-Länder: EU-Mitglieder vor der Erweiterung.

Quellen: Europäische Kommission, 2007; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

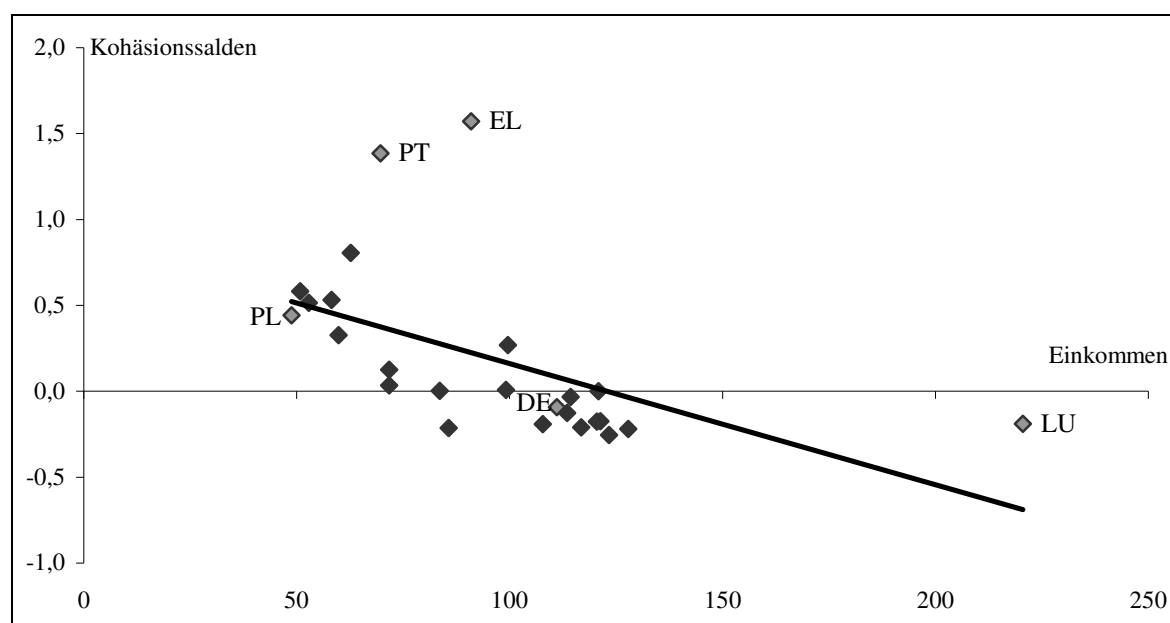
Treffsicherheit der EU-Kohäsionspolitik

Die Kohäsionspolitik dient dem Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu fördern. Ob davon in erster Linie die ärmeren Mitgliedstaaten in der Union profitieren, kann mit einem einfachen Test überprüft werden: Wenn ein Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes und seiner Nettoposition gegenüber den Kohäsionsausgaben des EU-Haushalts bestünde, müssten die reichsten Mitgliedstaaten die größten Nettozahler und die ärmsten Mitgliedstaaten die größten Nettoempfänger bezüglich der Kohäsionspolitik sein. Abbildung 5 zeigt jedoch, dass hier nur ein schwacher Zusammenhang besteht. Das Bestimmtheitsmaß beträgt 0,28. Der vermutete Zusammenhang war im Jahr 2006 nicht allzu eng. Aus Abbildung 5 geht hervor, dass Portugal und Griechenland – gemessen an der oben formulierten Hypothese – im Vergleich zu ihrem Pro-Kopf-Einkommen zu viele Kohäsionsmittel erhalten. Die meisten neuen Mitgliedstaaten haben dagegen zu wenig erhalten. Polen beispielsweise müsste rein rechnerisch auf einen Kohäsionssaldo von 0,52 Prozent seines BNE kommen, wenn ein 100-prozentiger Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-BNE und der Nettoposition eines Landes bestünde. In Abbildung 5 würde dies einer Verschiebung des Datenpunktes für Polen hin zu der Trendgeraden nach oben entsprechen. Lässt man Portugal und Griechenland unberücksichtigt, steigt das Bestimmtheitsmaß auf 0,52. Der Zusammenhang wird also deutlich enger.

Abbildung 5

Kohäsionssalden und Pro-Kopf-Einkommen

Kohäsionssalden in Prozent des BNE und Pro-Kopf-Einkommen¹⁾ im Jahr 2006



1) BNE je Einwohner in Kaufkraftparitäten, Index EU-25 = 100.

Quellen: Europäische Kommission, 2007; Eurostat, Datenbank; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Das Ergebnis in Abbildung 5 lässt sich damit erklären, dass einerseits die neuen Mitgliedstaaten noch nicht in die Ausgabenprogramme der Strukturfonds hineingewachsen sind, weil einige Zeit notwendig ist, die Voraussetzungen für die Auszahlung von Kohäsionsmitteln zu schaffen. Dies war ein Grund, den neuen Mitgliedstaaten anfänglich Ausgleichszahlungen zuzusprechen. Die EU-15-Staaten Griechenland und Portugal haben diese Anlaufschwierigkeiten dagegen nicht mehr. Hinzu kommt, dass die Verwendung der Strukturfondsmittel für eine mehrjährige Periode festgelegt wird und die hier verwendeten Daten aus dem Jahr 2006 stammen, dem letzten Jahr des Planungszeitraums 2000 bis 2006. Allerdings ist der relativ lockere Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes und seiner Nettoposition gegenüber der Kohäsionspolitik auch damit zu erklären, dass alle Mitgliedstaaten Zahlungen aus dem Strukturfonds erhalten. Dies ist letztlich ein Ergebnis politischer Tauschgeschäfte (Busch, 2004, 52 ff.).

Es findet also durch die Kohäsionspolitik nicht nur eine Umverteilung von den reichen zu den ärmeren Mitgliedstaaten statt, sondern zwischen allen Mitgliedsländern. Ein Gedankenexperiment macht die Größenordnungen deutlich. Würden nur die heutigen Nettoempfänger der Kohäsionspolitik begünstigt, käme man für das Jahr 2006 auf einen Betrag von gut 9,9 Milliarden Euro. Dieser Betrag errechnet sich aus der Differenz von Zahlungen der Nettoempfänger und den Rückflüssen in diese Länder, also aus der Summe ihrer Nettopositionen. Dagegen wurde im Jahr 2006 im Rahmen der Kohäsionspolitik ein Volumen von 32,4 Milliarden Euro bewegt.

Literatur

Busch, Berthold, 2002a, Von Zahlern und Empfängern: Die Berechnung von Nettopositionen im EU-Haushalt, in: IW-Trends, 29. Jg., Heft 3, S. 5–10

Busch, Berthold, 2002b, Zahler- und Empfängerländer in der EU-Agrar- und Strukturpolitik, in: IW-Trends, 29. Jg., Heft 4, S. 34–37

Busch, Berthold, 2004, EU-Kohäsionspolitik, IW-Analysen, Nr. 8, Köln

Europäische Kommission, 2007, Der EU-Haushalt 2006 – Finanzbericht, Luxemburg, URL: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_06_de.pdf [Stand: 2008-5]
dazu ausführliche Daten: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/allocrep_data_2006.xls [Stand: 2008-5]

Europäischer Rat, 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 24. und 25. Oktober, in: Bulletin der Europäischen Union, Nr. 10, S. 7–11

Europäischer Rechnungshof, 2007, Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2006 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 273, v. 15.11.2007, S. 1 ff.

Europäisches Parlament, 2008a, Endgültige Feststellung des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 7 der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 21, v. 24.01.2008, S. 1 ff.

Europäisches Parlament, 2008b, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008, Amtsblatt der EU, Nr. L 71, 51. Jg., v. 14.03.2008

Willeke, Franz-Ulrich, 2005, Strategien zur Identifizierung von Nettozahlern und Nettoempfängern in der EU, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 225, Heft 1, S. 96–119

Willeke, Franz-Ulrich, 2007, Tatsächliche und angemessene Nettobeiträge, Die Europäische Union der 15 Mitgliedstaaten als Testfall, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 58, Heft 2, S. 93–129

Effects of the EU-Enlargement on the EU Budget

Since the enlargement of the European Union in 2004 by ten new countries EU expenditure has increased in absolute terms although the increase was small relative to gross national income. All ten newcomers are net recipients. While the overall expenditure of the EU is capped financial resources have been shifted from old to new member states. As a consequence the positions of former net recipients and most net contributors have deteriorated. This is evident in the development of the national budget balances as well as in the changed agricultural and cohesion balances of the old member countries after enlargement.