

Busch, Berthold

Research Report

Die Finanzierung der EU nach 2020: Zeit für Reformen

IW-Analysen, No. 124

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2018) : Die Finanzierung der EU nach 2020: Zeit für Reformen, IW-Analysen, No. 124, ISBN 978-3-602-45603-1, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/184683>

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.



IW-Analysen 124

Die Finanzierung der EU nach 2020: Zeit für Reformen

Berthold Busch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14998-8 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45603-1 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Grafik: Gundula Seraphin

© 2018 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Der Haushalt der EU	6
2.1 Einnahmen des EU-Haushalts	6
2.2 Ausgaben des EU-Haushalts	11
2.3 Korrekturmechanismen	14
3 Die Einbindung des jährlichen Haushalts in den mehrjährigen Finanzrahmen	16
4 Die Nebenhaushalte	19
5 Das Konzept der Haushaltssalden	26
5.1 Grundlagen	26
5.2 Haushaltssalden für die Politikbereiche Agrar- und Kohäsionspolitik	30
6 Vorschläge für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen	33
6.1 Prioritätenverschiebungen bei den Ausgaben	33
6.2 Änderungen bei den Einnahmen	41
7 Beurteilung der Vorschläge	46
Literatur	57
Abstract	66
Autor	66

Zusammenfassung

Die Diskussion um den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union für die Jahre 2021 bis 2027 hat begonnen. Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, die Mittelansätze insgesamt zu erhöhen, die Mittel für die Agrar- und die Kohäsionspolitik zu verringern und mehr Ausgaben zu finanzieren, die einen europäischen Mehrwert versprechen. Auf der Einnahmenseite des Budgets möchte sie drei neue Eigenmittelquellen einführen: Einnahmen aus einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, Einnahmen aus einer Steuer auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff und Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem. Die vorliegende Analyse bewertet die Kommissionsvorschläge. Neue Eigenmittelquellen werden abgelehnt. Bei den Ausgaben bestünde durch eine nationale Kofinanzierung der Agrarpolitik und durch eine Konzentration der Kohäsionsmittel auf die ärmeren Mitgliedstaaten weiterer Kürzungsspielraum. Dieser Spielraum könnte entweder dazu genutzt werden, die Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts konstant zu halten oder noch mehr Mittel frei zu machen für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auf EU-Ebene. Dadurch könnte auch die Nettozahler- und Nettoempfängerdiskussion entschärft werden.

1 Einleitung

Siebenjahreszeiträume kennt man nicht nur aus dem Alten Testament. Alle sieben Jahre verhandelt die Europäische Union (EU) auch über die Höhe der Ausgaben für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und legt zudem eine Aufteilung der Ausgabenschwerpunkte fest. Der MFR gibt damit den Rahmen für die jährlichen Haushaltspläne vor. Aktuell gilt der MFR für die Jahre 2014 bis 2020. Die EU-Kommission hat Anfang Mai 2018 ihre Vorschläge für den nächsten MFR vorgestellt, der sich über die Jahre 2021 bis 2027 erstrecken soll. Diese Verhandlungen, so hat die Erfahrung mit den Vorläufern gezeigt, sind schwierig und langwierig und werden oft in einer langen Nachtsitzung zu einem Ende gebracht.

Waren die Verhandlungen in der Vergangenheit schon schwierig genug, kommt diesmal erschwerend hinzu, dass durch den Austritt des Vereinigten Königreichs ein großer Nettozahler die EU verlässt. Schätzungen über das Ausmaß der fehlenden britischen Nettozahlungen reichen von rund 10 Milliarden Euro bis hin zu 12 bis 14 Milliarden Euro pro Jahr (Lehner, 2018, 11). Der Fehlbetrag könnte geringer ausfallen, wenn das Vereinigte Königreich sich künftig als Drittland an einigen EU-Programmen beteiligt und dafür einen finanziellen Beitrag leistet. Das ist aber noch nicht abzusehen.

Auch neue Aufgaben, deren Erfüllung von der EU erwartet wird, etwa im Bereich der äußeren und der inneren Sicherheit, stellen neue Herausforderungen für den EU-Haushalt dar und machen die Verhandlungen nicht leichter. In Anbetracht begrenzter Mittel konkurrieren die neuen Anforderungen mit den traditionellen Ausgaben für die Agrar- und die Kohäsionspolitik. Auch hier gilt, was Erich Schneider in seiner Einführung in die Wirtschaftstheorie sinngemäß geschrieben hat: Wir leben unter dem kalten Stern der Knappheit.

Die Aufstellung von mehrjährigen Finanzrahmen soll den jährlichen Budgetprozess der EU konfliktärmer machen, indem die grundsätzlichen Auseinandersetzungen in größeren Zeitabständen stattfinden. Dazu werden die Größenordnungen der jährlichen Haushalte und der großen Ausgabenkategorien im MFR fixiert.

Kapitel 2 stellt die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts sowie die verschiedenen Korrekturmechanismen und Rabatte dar. In Kapitel 3 wird die Einbindung der jährlichen Haushalte in den MFR beschrieben. Kapitel 4 ist den außerbudgetären, finanzwirksamen Instrumenten gewidmet, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. In Kapitel 5 wird das Konzept der Haushaltssalden vorgestellt und kritisch bewertet, spielen sie doch für alle Mitgliedstaaten nach wie vor eine wichtige Rolle für die Zustimmung zum nächsten MFR. Kapitel 6 beschreibt die Vorschläge der Kommission für den nächsten MFR (2021 bis 2027), die in Kapitel 7 kritisch gewürdigt werden.

2 Der Haushalt der EU

2.1 Einnahmen des EU-Haushalts

Die EU finanziert ihren Haushalt ganz überwiegend aus den sogenannten traditionellen Eigenmitteln, den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und den Eigenmitteln auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE). Hinzu kommen zu einem kleineren Teil die sonstigen Einnahmen (Tabelle 1).

Einnahmen des EU-Haushalts gemäß Haushaltsplan 2018

Tabelle 1

in Milliarden Euro

Einnahmeart	2016	2017	2018
Eigene Mittel	132,2	115,5	142,8
Zölle und Agrarabschöpfungen	20,1	20,5	22,8
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	15,9	16,6	17,2
BNE-Eigenmittel	95,6	78,4	102,7
Sonstige Einnahmen	12,6	11,3	1,8
Darunter:			
Überschüsse aus dem Vorjahr	1,4	6,4	p. m.
Beiträge und Erstattungen im Rahmen von Abkommen und Programmen der EU	5,9	0,06	0,11
Geldbußen und Verzugszinsen	3,2	3,2	0,12
Einnahmen im Zusammenhang mit den Bediensteten der EU	1,5	1,5	1,5
Einnahmen insgesamt	144,7	126,8	144,7

BNE: Bruttonationaleinkommen; Differenzen durch Rundungen; p. m.: Erinnerungsposten.

Quelle: Europäisches Parlament, 2018a

Traditionelle Eigenmittel

Agrarabschöpfungen (erste Eigenmittelquelle) und Zölle (zweite Eigenmittelquelle) werden als traditionelle Eigenmittel bezeichnet. Von der ersten Eigenmittelquelle sind heute nur noch die Produktionsabgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarkordnung für Zucker übrig geblieben, die aber nur noch eine geringe fiskalische Bedeutung haben. Die Zuckerabgabe wird von den europäischen Zuckerherstellern aufgebracht (Feld/Schnellenbach, 2007, 115). Einnahmen aus Zöllen auf Einfuhren aus Drittländern sind in einer Zollunion nicht mehr den einzelnen Mitgliedstaaten zurechenbar, weil die Waren beim Überschreiten der Außengrenze der Zollunion belastet werden, unabhängig davon, welcher Mitgliedstaat die damit verbundenen Produkte einführt und wer die finanzielle Belastung durch den Zoll trägt. Zolleinnahmen werden daher auch als „geborene“ Eigenmittel einer Zollunion bezeichnet (Messal, 1988, 210). In den Jahren 1976 und 1977 trugen die Zölle und Agrarabschöpfungen noch fast 60 Prozent zur Finanzierung des EU-Haushalts bei. Die Mitgliedstaaten behalten einen Teil der Zolleinnahmen als Ausgleich für die Erhebungskosten ein, im aktuellen MFR sind es 20 Prozent, im Zeitraum 2001 bis 2013 waren es 25 Prozent. Handelsliberalisierung und Zollsenkungen im Rahmen von GATT und WTO haben die Bedeutung dieser Einnahmequelle sinken lassen. Falls sich die EU und das Vereinigte Königreich nicht auf ein Abkommen einigen können, das den künftigen Warenverkehr von Zöllen befreit, könnten die Einnahmen der EU aus dieser Finanzierungsquelle wieder etwas steigen, weil Importe der EU aus dem Vereinigten Königreich mit Zöllen belastet würden. Das Aufkommen hängt dabei nicht nur von der Höhe der Zollsätze, sondern auch von den Veränderungen des Handelsvolumens ab, sodass Schätzungen eine Bandbreite von 1 bis 5 Milliarden Euro ergeben (Hüther et al., 2018).

Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes war eine gewisse Mindestharmonisierung bei der Umsatzsteuer notwendig, sodass bereits recht früh die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage harmonisiert wurde. Daher wurden als dritte Eigenmittelquelle mit dem Eigenmittelbeschluss von 1970 Einnahmen auf der Grundlage der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage vereinbart, als die EU die Finanzierung ihres Haushalts über Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch sogenannte Eigenmittel ersetzte. Mehrwertsteuer-Eigenmittel

trugen erstmals 1979 mit gut 48 Prozent zur Finanzierung des EU-Haushalts bei, der größte Anteil entfiel auf sie 1986 mit knapp 68 Prozent (Europäische Kommission, 2008, 86 f.). Als Begründung für die Finanzierung des EU-Haushalts mit den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln wird darauf verwiesen, dass die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer (auch) einen Bezug zum grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt haben.

Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel werden nicht als Teil der tatsächlichen Mehrwertsteuereinnahmen an den EU-Haushalt abgeführt. Dazu sind die Mehrwertsteuerbelastungen in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich und die Mehrwertsteuersätze zu uneinheitlich. Es käme auch zu Fehlanreizen, weil durch eine Senkung der Mehrwertsteuereinnahmen ein Land Anreize hätte, seine Eigenmittelzahlungen zu vermindern (Feld/Schnellenbach, 2007, 115).

Zur Bestimmung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel werden die Mehrwertsteuereinnahmen eines Landes vielmehr durch einen gewichteten durchschnittlichen Mehrwertsteuersatz dividiert – die sogenannte Einnahmenmethode (Rat der EU, 1989). Das Ergebnis ist die vorläufige (intermediate) Mehrwertsteuerbasis. Diese wird durch positive und negative Korrekturen so angepasst, dass eine harmonisierte Bemessungsgrundlage gemäß der sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie beziehungsweise deren späteren Veränderungen ermittelt wird (European Commission, 2014, 191 f.). Auf die so harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wird in allen Mitgliedstaaten ein einheitlicher Satz von derzeit 0,3 Prozent angewendet (Abrufsatz). Die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wird auf 50 Prozent des nationalen BNE begrenzt (Rat der EU, 2014). Das Ergebnis sind die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die von den Mitgliedstaaten an die EU abgeführt werden. In Deutschland geschieht dies aus den allgemeinen Haushaltsmitteln (Zimmermann et al., 2012, 264) und damit nicht aus den Mehrwertsteuereinnahmen.

Der Abrufsatz und die Kappung waren in der Vergangenheit Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, weil der Mehrwertsteuer eine regressive Wirkung zugeschrieben wird. Die Argumentation besagt, dass in reicheren Mitgliedstaaten das Volumen von Waren und Dienstleistungen im Verhältnis zum BNE geringer sei als in ärmeren Ländern, sodass die Ersteren gemessen am BNE als Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu wenig zur Finan-

zierung des EU-Haushalts beitragen (Messal/Klein, 1993, 376). Mit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 kam es zu einer Begrenzung, die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wurde bei 55 Prozent des BNE gekappt. Diese Kappungsgrenze wurde im nächsten Eigenmittelbeschluss 1994 (stufenweise) weiter reduziert. Auch der maximale Abrufsatz der Mehrwertsteuer, der 1988 noch 1,4 Prozent betrug – ursprünglich war ein Abrufsatz von 1 Prozent vereinbart worden –, wurde in der Zwischenzeit verringert (Europäische Kommission, 1998, 3 f.).

BNE-Eigenmittel

Die vierte Eigenmittelquelle sind Abführungen der Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage des jeweiligen BNE berechnet werden. Sie wurden als Finanzierungsquelle eingeführt, weil die übrigen Eigenmittel nicht mehr ausreichten, um die Ausgaben zu finanzieren. BNE-Eigenmittel wurden erstmals im Jahr 1988 erhoben. Außerdem war die bereits erwähnte Diskussion um die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ein Grund für die Einführung dieser Finanzierungsquelle. Schließlich spielte auch eine Rolle, dass man mit dem BNE eine dynamischere Bemessungsgrundlage in das Eigenmittelsystem einbauen wollte (Messal, 1992, 70). Die BNE-Eigenmittel beliefen sich 1988 auf 10 Prozent der Gesamteinnahmen. Heute sind es bereits über 70 Prozent, wenn man die Zahlen des Haushaltsplans für das Jahr 2018 zugrunde legt. BNE-Eigenmittel dienen der Finanzierung des Teils des EU-Haushalts, der durch die anderen Einnahmen nicht gedeckt wird. Der einheitliche Satz wird im jährlichen Haushaltsverfahren festgelegt.

Mehrwertsteuer-Eigenmittel und BNE-Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten in monatlichen Raten auf die Konten der Kommission überwiesen. Hiervon gibt es Ausnahmen, wenn größere Ausgaben zu finanzieren sind, etwa für die Agrarpolitik (D'Alfonso/Sapala, 2015, 8).

Eine Begrenzung des Haushalts und damit auch der Einnahmen ergibt sich durch die Ausgabenobergrenzen, die im MFR festgelegt werden (vgl. Kapitel 3). Von Bedeutung ist ferner die Eigenmittelobergrenze, also der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der EU jährlich für Zahlungen zur Verfügung steht. Mit dem Eigenmittelbeschluss vom 26. Mai 2014 (Rat der EU, 2014) wurde diese Eigenmittelobergrenze für den aktuellen MFR auf 1,23 Prozent der Summe der BNE

der Mitgliedstaaten festgelegt, aber auch eine spätere Überprüfung in Aussicht gestellt. Diese erfolgte, nachdem die Mitgliedstaaten ihre Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 umgestellt hatten. Da das auf dieser Grundlage berechnete BNE für das Aggregat der EU-28 größer war als der alte nach ESVG 95 berechnete Wert, wurde die Eigenmittelobergrenze auf 1,20 Prozent gesenkt (Europäische Kommission, 2016). Die Eigenmittelobergrenze für Verpflichtungen wurde entsprechend von 1,29 Prozent auf 1,26 Prozent herabgesetzt.

Sonstige Einnahmen

Zu den sonstigen Einnahmen gehören neben einem etwaigen Überschuss aus dem Vorjahr die Steuern auf die Bezüge der Bediensteten der EU, Einnahmen im Zusammenhang mit der Verwaltungstätigkeit der EU, Geldbußen und Verzugszinsen, Einnahmen im Zusammenhang mit der Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EU sowie die Beiträge von Drittländern zu einzelnen EU-Programmen (Ollikainen, 2018). Norwegen etwa beteiligt sich an verschiedenen EU-Programmen. Dazu zählen besonders Horizont 2020, Erasmus+, Galileo und Kopernikus. Das Land zahlt für diese Zwecke im Zeitraum 2014 bis 2020 durchschnittlich 447 Millionen Euro pro Jahr an den EU-Haushalt (Wissenschaftliche Dienste, 2016).

Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2016 kamen die sonstigen Einnahmen auf einen Anteil von 5,2 Prozent der gesamten Einnahmen (Mathis, 2017a). Die aktuellen Angaben sind in der Tabelle 1 enthalten. Der niedrige Wert bei den sonstigen Einnahmen im Jahr 2018 ergibt sich unter anderem daraus, dass bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2018 noch keine Angaben über einen etwaigen Überschuss aus dem Vorjahr vorlagen.

Eine Kreditfinanzierung des EU-Haushalts ist nach überwiegender Ansicht ausgeschlossen: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ (Art. 311 AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der EU). Als einzige Ausnahme wird in der Literatur der Erwerb von Gebäuden genannt, für den die EU Kredite aufnehmen darf (D’Alfonso/Sapala, 2015, 5). Gleichwohl gibt es umfangreiche Kreditaktivitäten der EU (vgl. Kapitel 4).

2.2 Ausgaben des EU-Haushalts

Gliedert man die Ausgaben des EU-Haushalts nach den sechs Politikbereichen, wie sie dem aktuellen MFR der EU zugrunde liegen, zeigt sich das in Tabelle 2 dargestellte Bild. Nimmt man die Agrarpolitik (56,1 Milliarden Euro) und die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhangs (46,5 Milliarden Euro) zusammen, so kommt man auf einen Betrag von mehr als 102 Milliarden Euro. Das sind 71 Prozent aller EU-Ausgaben im Jahr 2018, die traditionellen Zwecken dienen und überwiegend distributiven Charakter haben. Im langfristigen Vergleich lässt sich hier allerdings eine Gewichtsverschiebung verzeichnen: 1998 lagen die Ausgaben für die Agrarpolitik und die Strukturpolitik (Kohäsionspolitik) bei 67,2 Milliarden Euro (Europäische Kommission, 2008, 100), was einem Anteil an den gesamten Ausgaben in Höhe von 83,2 Prozent entsprach. Die Agrargarantiepolitik als klassische Agrarpolitik in Form von Direktzahlungen (40,7 Milliarden Euro) und marktbezogenen Ausgaben (2,3 Milliarden Euro) hat am Haushalt 2018 mit gut 43 Milliarden Euro einen Anteil von etwa 30 Prozent.

Ausgaben des EU-Haushalts gemäß Haushaltsplan 2018

Tabelle 2

Politikbereich	Milliarden Euro
Intelligentes und integratives Wachstum	66,6
Davon:	
Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung	20,1
Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Kohäsionspolitik)	46,5
Natürliche Ressourcen	56,1
Darunter:	
Agrargarantiepolitik	43,2
Agrarstrukturpolitik	11,9
Sicherheit und Unionsbürgerschaft	3,0
Globales Europa	8,9
Verwaltung	9,7
Besondere Instrumente	0,4
Ausgaben insgesamt	144,7

Besondere Instrumente: Solidaritätsreserve, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, Solidaritätsfonds der EU; Ausgaben: Mittel für Zahlungen; in der Fassung des verabschiedeten Haushalts.

Quellen: Europäisches Parlament, 2018a; Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018a

Rund 20 Milliarden Euro – die Ausgaben im Bereich Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – lassen sich dagegen eher der Allokationsabteilung zurechnen. Hierzu zählen große Infrastrukturprojekte (1,8 Milliarden Euro), der Gemeinsame strategische Rahmen für Forschung und Innovation (11,2 Milliarden Euro), das Programm Erasmus für Bildung, Jugend und Sport (2,1 Milliarden Euro) und die Infrastrukturfazilität „Connecting Europe“ (1,5 Milliarden Euro). Mit den Ausgaben unter der Überschrift „Globales Europa“ werden Maßnahmen im Außenbereich der EU finanziert, darunter 2,7 Milliarden Euro für das Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, 2,3 Milliarden Euro für die europäische Nachbarschaftspolitik und 1,5 Milliarden Euro für die Heranführungshilfe an Länder, die der EU beitreten wollen.

Der EU-Haushalt unterscheidet zwischen Mitteln für Verpflichtungen und Mitteln für Zahlungen – eine Unterscheidung, die auf einem veraltetem französischen Buchungssystem („Accounting System“) beruht (Darvas/Wolff, 2018, Annex). Die Verpflichtungen sind rechtlich verbindliche Ausgabenzusagen, die nicht nur im laufenden Haushaltsjahr, sondern auch in späteren Jahren zu Zahlungen führen können. Die Mittel für Zahlungen dienen der Deckung von Ausgaben zur Erfüllung von Verbindlichkeiten, die im laufenden Haushaltsjahr oder in früheren Haushaltsjahren eingegangen wurden (Grzebieluch, 2018).

Da die jährlichen Verpflichtungen in der Regel die jährlichen Zahlungen überschreiten, steigt Jahr für Jahr der Bestand an zugesagten, aber noch nicht ausbezahlten Mitteln. Der Europäische Rechnungshof (ERH, 2018, 20) beziffert die ausstehenden Verpflichtungsermächtigungen (Reste à Liquider, RAL) zum Ende des Jahres 2017 auf 267 Milliarden Euro. Mittelverpflichtungen können allerdings auch verfallen, sodass sie nicht zahlungswirksam werden – beispielsweise im Bereich der Kohäsionspolitik, wenn die zugesagten Mittel nicht innerhalb einer festen Zeitspanne abgerufen werden. Diese RAL sind ein erheblicher Bestandteil der Zahlungen, die das Vereinigte Königreich aufgrund seines Austritts aus der EU leisten soll. Das EU-Haushaltssystem kann auch zu Zahlungsproblemen führen, so wie im Jahr 2014. Ende jenes Jahres hatte sich ein Zahlungsrückstand von schätzungsweise 26 Milliarden Euro ergeben, der überwiegend auf die Haushaltsrubrik 1b „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ entfiel (D’Alfonso/Sapala, 2015, 1).

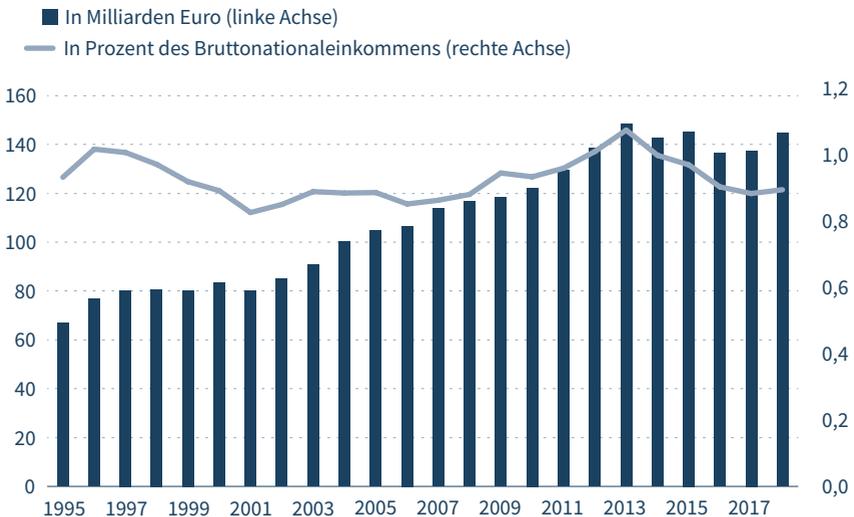
Der EU-Haushalt enthält besondere Instrumente, mit denen auf unvorhergesehene Ereignisse und Krisen reagiert werden soll. Hierzu zählen der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der im Fall von Wirtschaftskrisen tätig werden kann, der Solidaritätsfonds, der bei Naturkatastrophen hilft, die Soforthilfereserve im Fall humanitärer Notlagen und das Flexibilitätsinstrument bei einem anderen unerwarteten Bedarf in EU-Mitgliedstaaten (Grzebieluch, 2018).

Die Eigenmittelobergrenze liegt im aktuellen MFR bei 1,20 Prozent des gemeinsamen BNE für Zahlungen. Eine Eigenmittelobergrenze wurde erstmals 1988 eingeführt und betrug damals 1,20 Prozent des Bruttonationalprodukts (BSP, Vorläufer des BNE). Zwischenzeitlich kam es zu mehreren Anpassungen dieses Werts, die zum Teil technische Gründe hatten, beispielsweise wegen der Umstellung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vom BSP zum

Ausgaben des EU-Haushalts

Abbildung 1

EU-28



1995 bis 2017: Ist-Zahlen; 2018: Planzahlen.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/402884>

Quellen: Europäische Kommission, 2008; Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b; Europäische Kommission – Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, 2018; Europäisches Parlament, 2018a; eigene Berechnungen

BNE (Wenz-Temming, 2017, 323). Die Eigenmittelobergrenze wurde tatsächlich aber nie ausgeschöpft, die Ausgaben im Haushalt lagen in der Praxis meist in einer Größenordnung von 1 Prozent des BNE (Feld/Schnellenbach, 2007, 116).

Beginnt man mit dem Jahr 1995, als die EU von zwölf auf 15 Mitgliedstaaten erweitert wurde, zeigt sich, dass lediglich in fünf Jahren der EU-Haushalt die Marke von 1 Prozent des BNE überschritten hat (Abbildung 1). 2013 wurden in der Spitze Ausgaben in Höhe von 1,1 Prozent des BNE getätigt. Der niedrigste Wert betrug 0,84 Prozent im Jahr 2001. Auch in nominalen Werten sind die Ausgaben des EU-Haushalts im Untersuchungszeitraum nicht in jedem Jahr gestiegen: In vier Jahren ist ein Rückgang zu verzeichnen, einen ersten leichten Rückgang gab es im Jahr 2001, am stärksten fiel der Rückgang im Jahr 2016 aus.

2.3 Korrekturmechanismen

Das Vereinigte Königreich erhält seit mehr als 30 Jahren einen Nachlass auf seine Zahlungen an den EU-Haushalt. Dieser sogenannte Britenrabatt geht auf den Europäischen Rat im Juni 1984 in Fontainebleau zurück. Damals war ein allgemeiner Ausgleichsgrundsatz beschlossen worden (Messal, 1989, 21 ff.), der besagte, „daß jedem Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit Korrekturen zugestanden werden können“ (Europäischer Rat, 1984). Begründet wurde der daraus abgeleitete britische Korrekturmechanismus damit, dass das Land beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner unter dem Durchschnitt der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) lag und gleichwohl Nettozahler war. Deutschland und Frankreich, die ebenfalls Nettozahler waren, lagen beim BIP je Einwohner über dem EG-Durchschnitt. Als Ursache für das britische Haushaltsungleichgewicht wurden zwei Faktoren verantwortlich gemacht (Europäische Kommission, 1998, Anhang 4): Das Land erhielt weniger Rückflüsse für die Agrarpolitik, da die britische Landwirtschaft kleiner und anders strukturiert war als die in den übrigen Mitgliedstaaten. Das Land zahlte höhere Beiträge zum EU-Haushalt, da der britische Anteil an der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage höher war als am BNE der Gemeinschaft. Damals waren die Mehrwertsteuer-Eigenmittel die wichtigste Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt.

Der als „Mutter aller Rabatte“ bezeichnete Britenrabatt bewirkt, dass dem Vereinigten Königreich rund zwei Drittel seines Nettosaldos gegenüber dem EU-Haushalt erstattet werden (Wissenschaftlicher Beirat, 2016, 12). Der Nettosaldo wird dabei als Differenz zwischen dem britischen Anteil an den Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmitteln und dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den Rückflüssen berechnet (Bundesministerium für Finanzen – Österreich, 2016, 6). Seit 1985 hat diese Regelung dem Vereinigten Königreich eine Ersparnis von knapp 140 Milliarden Euro gebracht, wenn man den Ansatz im Haushaltsplan für 2018 mit berücksichtigt.

Finanziert wird der Britenrabatt von den anderen 27 Mitgliedstaaten gemäß ihren Anteilen am BNE der EU-27. Das Vereinigte Königreich beteiligt sich nicht an der Finanzierung seines eigenen Rabatts. 1999 wurde beim Europäischen Rat in Berlin vereinbart, dass Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden nur ein Viertel ihres Anteils tragen müssen (Rabatt vom Rabatt), wodurch die übrigen Mitgliedstaaten noch einmal finanziell herangezogen werden. Dies hat zur Folge, dass sich Deutschland bezogen auf den Haushaltsplan 2018 nur mit gut 6 Prozent an der Finanzierung des Britenrabatts beteiligt, Frankreich zahlt hingegen 26 Prozent und Italien 19 Prozent des durch den Rabatt fehlenden Betrags.

Mit dem Eigenmittelbeschluss von 2014 wurden für den Zeitraum von 2014 bis 2020 weitere Sonderregelungen vereinbart, die zu Finanzierungserleichterungen für einzelne Länder führen (Rat der EU, 2014):

- Der Abrufsatz für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel für Deutschland, die Niederlande und Schweden wird auf 0,15 Prozent festgesetzt, die übrigen Mitgliedstaaten müssen 0,3 Prozent abführen.
- Die jährlichen BNE-Beiträge Dänemarks, der Niederlande und Schwedens werden brutto um 130 Millionen Euro, 695 Millionen Euro beziehungsweise 185 Millionen Euro gesenkt.
- Der jährliche BNE-Beitrag Österreichs wird brutto im Jahr 2014 um 30 Millionen Euro gekürzt, im Jahr 2015 um 20 Millionen Euro und im Jahr 2016 um 10 Millionen Euro.

Diese Kürzungen werden von allen Mitgliedstaaten finanziert, also auch von denen, die von diesen Sonderregelungen profitieren, sowie vom Vereinigten Königreich. Die EU-Kommission beziffert den Betrag aller Rabatte ohne den Britenrabatt auf fast 6 Milliarden Euro im Jahr 2020 (European Commission, 2018a, 33). Davon entfallen 3,4 Milliarden Euro auf Deutschland, 1,5 Milliarden Euro auf die Niederlande, 693 Millionen auf Schweden, 141 Millionen auf Dänemark und 132 Millionen auf Österreich.

Nimmt man alle diese Beitragsrabatte, Korrekturmechanismen und Sonderregelungen zusammen, könnte man durchaus geneigt sein, die Aufstellung des EU-Haushalts als eine Art von Geheimwissenschaft zu bezeichnen (Lehner, 2018, 10).

3 Die Einbindung des jährlichen Haushalts in den mehrjährigen Finanzrahmen

Der jährliche Haushalt der EU wird auf der Grundlage und nach den Vorgaben eines MFR aufgestellt. Obergrenzen für den EU-Haushalt ergeben sich nicht nur aus dem Eigenmittelbeschluss, sondern vor allem aus Limits des MFR, die niedriger liegen. Dieses Instrument wurde mit dem Vertrag von Lissabon 2009 in das Primärrecht der EU aufgenommen (Art. 312 AEUV). Davor praktizierte die EU eine mittelfristige Finanzplanung mithilfe der sogenannten finanziellen Vorausschau, die in Interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen Parlament, Rat und Kommission geregelt wurde. Der MFR muss für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt werden. Der aktuelle MFR, der fünfte, umfasst wie schon ab der zweiten Vorgängerregelung eine Periode von sieben Jahren. Allein der erste MFR von 1988 bis 1992 erstreckte sich über fünf Jahre.

Vor allem vonseiten des Europäischen Parlaments (EP) wird die Forderung erhoben, die Laufzeit des MFR mit dem Fünfjahreszeitraum der Wahlperiode zum EP und dem Fünfjahreszyklus der Kommission zu synchronisieren (Europäisches Parlament, 2018b, Tz. 20; D'Alfonso et al., 2018, 46), um der demokratischen Legitimität und Rechenschaftspflicht besser zu genügen. Eine Verkür-

zung auf fünf Jahre hält das Europäische Parlament allerdings nicht für vereinbar mit der Stabilität und Planungssicherheit, die für die Agrar- und die Kohäsionspolitik erforderlich sei. Es spricht sich daher für eine sogenannte 5+5-Regelung mit einer verpflichtenden Halbzeitüberprüfung aus. Da es aber wegen der Laufzeit des aktuellen MFR bis 2020 und der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 nicht möglich sei, diese Regelung sofort einzuführen, fordert das Parlament eine letztmalige siebenjährige Laufzeit als Übergangslösung mit einer verbindlichen Halbzeitrevision (Europäisches Parlament, 2018b, Tz. 23).

Der MFR legt die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen insgesamt und je Ausgabenkategorie fest und gibt die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen vor (Art. 312 AEUV). Eine Obergrenze für Zahlungen nach einzelnen Ausgabenkategorien ist dagegen im MFR nicht ausgewiesen. Der MFR kann als mehrjähriges Haushaltsplanungsinstrument bezeichnet werden (D'Alfonso/Sapala, 2015, 9); er legt sozusagen die Haushaltsschwerpunkte der Planungsperiode und die politischen Prioritäten der EU fest und das für eine Dauer von bis zu zehn Jahren (Grzebieluch, 2018; Lehner, 2018). Die Festlegungen eines MFR erfordern nach Art. 312 AEUV Einstimmigkeit im Rat der EU und die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Faktisch wird die Entscheidung durch den Europäischen Rat getroffen.

Der MFR ist im Gegensatz zur deutschen mittelfristigen Finanzplanung nahezu vollzugsverbindlich (Zimmermann et al., 2012, 269). Der aktuelle MFR umfasst – nach der technischen Anpassung für das Jahr 2019 durch die Kommission, um den Veränderungen beim BNE und bei den Preisen Rechnung zu tragen (Milicevic, 2018) – 1.087,2 Milliarden Euro für die Mittel für Verpflichtungen und 1.027,1 Milliarden Euro für die Mittel für Zahlungen für die Siebenjahresperiode insgesamt. Bezogen auf das BNE entspricht dies 1,02 Prozent für die Verpflichtungen und 0,96 Prozent für die Zahlungen (Milicevic, 2018).

Die Verhandlungen über den MFR gelten als überaus kompliziert und hart. Schließlich geht es darum, die politischen Schwerpunkte und die damit verbundenen Ausgaben für eine Reihe von Jahren zwischen allen Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Die Verhandlungen über die letzten beiden MFR wurden durch Briefe von Nettozahlerländern an den Kommissionspräsidenten begleitet, in

denen diese auf eine Begrenzung der Ausgaben drängten. Im Vorfeld der Verhandlungen für den Zeitraum 2007 bis 2013 kam ein Schreiben von der sogenannten Austeritätskoalition (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich). In der Vorbereitung des aktuellen MFR (2014 bis 2020) gab es einen Brief von der sogenannten „Better Spending Coalition“, bestehend aus Deutschland, Finnland, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (Brehon, 2018, 4). Dem stand die Gruppe der „Freunde der Kohäsionspolitik“ gegenüber, bestehend aus Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn (Łada, 2018, 8), die sich für höhere Kohäsionsausgaben aussprachen.

Entscheidungen fallen bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs in Form des Europäischen Rates – oft in nächtelangen und harten Verhandlungen. So äußerte sich der ehemalige österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel nach der Einigung auf den MFR 2007 bis 2013 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament mit den Worten: „Beim nächsten Mal gehen sich die Staats- und Regierungschefs an die Gurgel“ (Handelsblatt, 2006).

Die Erfahrungen mit den bisherigen MFR-Verhandlungen zeigen, dass die finalen Beschlüsse des Europäischen Rates stets unter den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission lagen (Brehon, 2018, 12). Für den MFR 2007 bis 2013 hatte die Kommission Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 1,26 Prozent des BNE und für Zahlungen von 1,14 Prozent des BNE vorgeschlagen. Vereinbart wurden 1,048 und 1,0 Prozent bezogen auf das BNE. Für den aktuellen MFR (2014 bis 2020) hatte die Kommission 1,08 Prozent und 1,03 Prozent vorgeschlagen. Vereinbart wurden 1 Prozent für Verpflichtungen und 0,98 Prozent für Zahlungen. Trotz der erforderlichen Zustimmung des Europäischen Parlaments zum MFR hat dies bei den beiden letzten Beschlüssen nur zu einer marginalen oder keiner Veränderung an der Einigung des Europäischen Rates geführt (Becker, 2017, 13; Brehon, 2018, 1).

Außerdem wird deutlich, dass die Verhandlungen längere Zeit in Anspruch nahmen, bevor sich der Europäische Rat einig wurde. Der Prozess zur Festlegung des MFR 2014 bis 2020 dauerte von Oktober 2010 bis Dezember 2013 (Drachenberg, 2018, 2), wenn man die Vorverhandlungsphase mit einbezieht.

Der MFR bietet durch die mittelfristige Festlegung den Vorteil der Planungssicherheit für die Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten. Nahezu 80 Prozent der EU-Ausgaben werden zu Beginn eines MFR auf die Mitgliedstaaten vorab verteilt (Becker, 2017, 8). Dies ist besonders im Bereich der Kohäsionspolitik von besonderer Bedeutung, weil hier in der Regel mehrjährige Förderprogramme finanziert werden. Vorabfestlegungen („Pre-Allocations“) gibt es auch in der Agrarpolitik. Der MFR entschärft zudem die jährlichen Haushaltsverhandlungen, weil die Eckpunkte bereits feststehen. Allerdings geschieht dies um den Preis, dass die EU auf neue, unvorhergesehene Anforderungen oft nicht flexibel genug reagieren kann. Dies führt dazu, dass oftmals ad hoc mit fiskalischen Sonderwegen reagiert wird (vgl. Kapitel 4).

Auf Drängen des Europäischen Parlaments war mit der Annahme des MFR 2014 bis 2020 eine Halbzeitüberprüfung vereinbart worden. Im Jahr 2017 kam es zu einer Verständigung zwischen dem Rat der EU und dem EP, zusätzliche Mittel für Migrationsmaßnahmen (3,9 Milliarden Euro) und für Beschäftigung und Wachstum (2,1 Milliarden Euro) bereitzustellen. Die 6 Milliarden Euro wurden zu 15 Prozent aus Mittelumrichtungen und zu 85 Prozent aus nicht zugewiesenen Mitteln finanziert (Rat der EU, 2017a; Milicevic, 2018).

4 Die Nebenhaushalte

Der AEUV und die Haushaltsordnung der EU geben für den EU-Haushalt eine Reihe von Budgetgrundsätzen vor. Dazu gehören unter anderem das Prinzip der Vollständigkeit, das bedeutet, dass alle Einnahmen und Ausgaben im Haushalt enthalten sein müssen, das Prinzip der Einheit des Haushalts, das heißt, es darf keine Sonder- oder Nebenhaushalte geben, sowie das Prinzip der Gesamtdeckung, also das Verbot der Zweckbindung von Einnahmen (Nonaffektationsprinzip). Von diesen Budgetprinzipien gibt es eine Reihe von Ausnahmen, die in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Das wird besonders vom Europäischen Parlament kritisiert, da ihm durch diese Entwicklung die parlamentarische Kontrolle erschwert wird (Arthuis, 2017).

Mitunter sind solche Ausnahmen im Sekundärrecht sogar explizit vorgesehen. Artikel 21 der Haushaltsordnung zählt eine lange Liste von zweckgebundenen Einnahmen auf, durch die das Nonaffektationsprinzip durchbrochen wird. Hierzu gehören unter anderem die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten für bestimmte Forschungsprogramme und die Finanzbeiträge für Außenhilfeprojekte. Im Haushalt für das Jahr 2016 waren hierfür Zahlungen in Höhe von 9,6 Milliarden Euro vorgesehen (Mathis, 2017b). Darin sind auch Beiträge der EFTA-Staaten¹ in Höhe von knapp 400 Millionen Euro enthalten.

Die Einbindung der jährlichen Haushalte in den MFR hat die Vorteile, dass er zum einen die jährlichen Verteilungskonflikte entschärft und zum anderen durch die indikative Aufteilung („Pre-Allocations“) der Ausgaben auf die Mitgliedstaaten deren Planungssicherheit erhöht. Diese Vorteile sind aber nur um den Preis der Inflexibilität zu haben. Hier zeichnet sich ein Trade-off zwischen Transparenz und Berechenbarkeit auf der einen Seite und Flexibilität auf der anderen Seite ab. Bei unvorhergesehenen Ereignissen ist es nicht möglich, in einem größeren Maß Finanzmittel umzuschichten. Die EU sucht dann nach Ausweichlösungen, wie dies infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2007 und der Flüchtlingskrise geschehen ist. Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund für das Beschreiten dieser Sonderwege: So werden auf EU-Ebene zunehmend Aufgaben und Politiken verfolgt, die nicht von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Die Differenzierung der Budgetinstrumente hat zugenommen, weil spezielle Bedürfnisse nicht im Rahmen des MFR befriedigt werden konnten (HLGOR, 2016, 62). Für die über den Zeitraum der letzten Jahre zu verzeichnende Zunahme von Nebenhaushalten und speziellen Fonds ist inzwischen der Begriff der Budget-Galaxis geprägt worden, die den EU-Haushalt umgibt (HLGOR, 2016; Arthuis, 2017; Crowe, 2017).

Man kann diese Budget-Galaxis in vier Kategorien einteilen (Crowe, 2017, 438 ff.): intergouvernementale Finanzierungen; hybride Finanzierungen, an denen die EU und die Mitgliedstaaten (sowie auch Drittstaaten) beteiligt sind; Finanzierungen, die nur von einem Teil der Mitgliedstaaten getätigt werden; zunehmende innere Fragmentierung und Komplexität des EU-Haushalts.

1 EFTA = European Free Trade Association; deutsch: Europäische Freihandelsassoziation; Mitgliedsländer sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

1. Intergouvernementale Finanzierungen

Das sind Budgetmechanismen, die zwischen EU-Mitgliedstaaten organisiert werden (intergouvernemental), aber die politischen Ziele der EU unterstützen (Crowe, 2017, 438 ff.). Hierzu zählt die griechische Kreditfazilität vom Mai 2010, bei der Mitgliedstaaten nationale Kredite an Griechenland vergaben. Kurze Zeit später wurde nach dem Vorbild der Zahlungsbilanzfazilität, die für Nicht-Euroländer gilt, der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) eingerichtet. Der EFSM kann Kredite auf dem Kapitalmarkt aufnehmen und an Euroländer vergeben, die finanzielle Unterstützung benötigen. Die Garantie in Höhe von bis zu 60 Milliarden Euro erfolgt über die Differenz zwischen den Mitteln für Zahlungen im EU-Haushalt und der Eigenmittellobergrenze (Rat der EU, 2010, Art. 2 Abs. 2; Crowe, 2017, 439). Der EFSM ist für Griechenland, Irland und Portugal eingesetzt worden und dient heute vor allem in Ausnahmesituationen zur Unterstützung des ESM, des Europäischen Stabilitätsmechanismus (Hradiský, 2018). Die Zahlungsbilanzfazilität für Mitgliedstaaten, die nicht den Euro als Währung haben, kann bis zu 50 Milliarden Euro garantieren.

Bei der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), einem vorübergehenden Instrument, und dem 2012 auf Dauer geschaffenen ESM erfolgt die Garantie dagegen nicht über den EU-Haushalt, sondern über die Anteilseigner, also die Euroländer. Ein Grund, warum die EU hier auf außerbudgetäre Instrumente setzte, ist darin zu sehen, dass die EU-Länder, die nicht den Euro als Währung haben, nicht in die Haftung genommen werden wollten (Crowe, 2017, 440).

2. Hybride Instrumente

Hybride Instrumente kombinieren Mittel der EU und Beiträge der Mitgliedstaaten. Hierzu zählen zeitlich begrenzte Treuhandfonds für Maßnahmen im Außenbereich („Trust Funds“). Sie können für Notfallmaßnahmen, entsprechende Folgemaßnahmen oder thematische Maßnahmen von der Kommission aufgrund eines Abkommens mit anderen Gebern eingerichtet werden (Europäisches Parlament und Rat, 2012, Art. 187). Treuhandfonds werden durch die Kommission außerhalb des EU-Haushalts geführt, Beiträge von Dritten werden nicht in den Gesamthaushaltsplan eingestellt. Seit 2013 wurden vier Treuhandfonds eingerichtet (Blomeyer et al., 2017, 21 f.; Crowe, 2017, 442 ff.): der Madad-Treuhandfonds als Reaktion auf die syrische Flüchtlingskrise, der Treuhandfonds für die Zentralafrikanische Republik (Bekou EU Trust Fund), der

Treuhandfonds für Kolumbien und der Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (European Commission, 2015). Der Madad-Treuhandfonds ist mit 1,4 Milliarden Euro ausgestattet (European Commission, 2018b; Stand: Dezember 2016). Der Bekou-Treuhandfonds bezweckt die Stabilisierung und den Wiederaufbau der Zentralafrikanischen Republik, er ist mit 64 Millionen Euro dotiert und wird unter anderem von Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) unterstützt (European Commission, 2018c). Der Treuhandfonds für Kolumbien soll den Friedensprozess in diesem Land unterstützen (European Commission, o. J.). Er ist mit 95 Millionen Euro ausgestattet, 19 EU-Staaten beteiligen sich daran (European Commission, 2018d). Für den Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (European Commission, 2018e) ist ein Budget von 3,39 Milliarden Euro vorgesehen. Er wird auch von den Drittländern Norwegen und der Schweiz finanziell unterstützt. Mit dem Fonds sollen die Ursachen für illegale Migration und Vertreibung in Afrika bekämpft werden (Treviño, 2018).

Die EU kann mit den Treuhandfonds schnell und flexibel auf sich rasch verändernde Umstände reagieren (Crowe, 2017, 443). Die Fonds dienen darüber hinaus dem Zweck, die internationale Rolle der EU zu stärken und ermöglichen es, zusätzliche Mittel aufzubringen, indem beispielsweise einzelne Mitgliedstaaten Teile ihrer bilateralen Hilfen über diese Fonds leiten (D'Alfonso/Immenkamp, 2015, 3).

Ebenfalls außerhalb des MFR steht die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (Europäische Kommission, 2015; Blomeyer et al., 2017, 22 ff.; Crowe, 2017). Sie umfasst insgesamt 3 Milliarden Euro, von denen 2 Milliarden Euro von den Mitgliedstaaten und 1 Milliarde Euro aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden. Die Beiträge der Mitgliedstaaten bemessen sich nach den BNE-Anteilen und werden im EU-Haushalt als externe, zweckgebundene Einnahmen behandelt. Die Kommission hat keine Möglichkeiten, die Zahlungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten durchzusetzen (Crowe, 2017, 444). Finanziert werden Projekte mit Schwerpunkten auf humanitärer Hilfe, Bildung, Gesundheit, kommunalen Infrastrukturen und sozioökonomischer Unterstützung (Europäische Kommission, 2018a).

3. Maßnahmen beteiligter Mitgliedstaaten

Zunehmend kommt es zur Nutzung von Maßnahmen, die nur von den an einem Politikbereich teilnehmenden Mitgliedstaaten finanziert werden. Die Kosten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind Gegenstand des regulären EU-Haushaltsverfahrens (Oppermann et al., 2016, 638). Artikel 41 EUV (Vertrag über die Europäische Union) bestimmt, dass die Verwaltungsausgaben für die GASP ebenso wie ein Großteil der operativen Ausgaben aus dem EU-Haushalt finanziert werden (Terhechte, 2012, 345). Anders ist dies bei den Kosten, die durch militärische und verteidigungspolitische Operationen entstehen. Sie werden von den beteiligten Mitgliedstaaten gemäß ihren BNE-Anteilen getragen (Terhechte, 2012, 345 f.). Davon gibt es wiederum Ausnahmen. So werden die gemeinsamen Kosten im Rahmen von EU-geführten militärischen Operationen auch über den 2004 gegründeten Athena-Finanzierungsmechanismus finanziert (Crowe, 2017, 445; Bundesregierung, 2016, 5).

Auch der von der EU-Kommission vorgeschlagene Verteidigungsfonds sieht neben Beiträgen aus dem EU-Haushalt eine Mischfinanzierung unter Beteiligung der Mitgliedstaaten vor (Europäische Kommission, 2018b, Art. 2 Abs. 1). Abgesehen von den militärischen Ausgaben gilt auch für die verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV, dass die beteiligten Mitgliedstaaten die Finanzierung tragen. Bislang hat diese Möglichkeit aber noch keine (große) praktische Bedeutung erlangt.

4. Fragmentierung und Komplexität des EU-Haushalts

Zur zunehmenden Fragmentierung haben besondere Instrumente oberhalb der MFR-Obergrenzen beigetragen (Crowe, 2017, 447). Dazu zählen die Reserve für Soforthilfen, der Solidaritätsfonds der EU, das Flexibilitätsinstrument, der Globalisierungsanpassungsfonds und der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben. Sie sind alle in der aktuellen MFR-Verordnung geregelt.

- Die **Reserve für Soforthilfen** ist im aktuellen MFR für punktuelle Hilfeleistungen in Drittländern vorgesehen, vorrangig für humanitäre Zwecke, aber auch für Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements, des Katastrophenschutzes „sowie für besondere Belastungssituationen, die durch den Zustrom von Migranten an den Außengrenzen der Union entstehen“ (Rat der EU, 2013, Art. 9). Im MFR ist dafür ein jährlicher Betrag von 280 Millionen Euro angesetzt.

- Der **Solidaritätsfonds der EU** (Rat der EU, 2013, Art. 10) soll finanzielle Hilfen bei Katastrophen ermöglichen, die sich in einem Mitgliedstaat der EU oder einem Bewerberland ereignen. Für ihn sind jährliche Mittel in Höhe von 500 Millionen Euro eingestellt.
- Das **Flexibilitätsinstrument** (Rat der EU, 2013, Art. 11) ist mit 471 Millionen Euro dotiert und dient dazu, genau definierte „Ausgaben zu finanzieren, die innerhalb einer oder mehrerer Rubriken nicht getätigt werden können“.
- Der **Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung** (Europäisches Parlament und Rat, 2013; Rat der EU, 2013, Art. 12) finanziert unter bestimmten Bedingungen Maßnahmen zur Wiedereingliederung für Arbeitnehmer, die infolge von „weitreichenden Strukturveränderungen im Welt-handelsgefüge aufgrund der Globalisierung“ ihren Arbeitsplatz verloren haben. Die Ausgaben dürfen 150 Millionen Euro im Jahr nicht überschreiten.
- Gleichsam als letztes Mittel für unvorhergesehene Umstände sieht die MFR-Verordnung einen **Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben** (Rat der EU, 2013, Art. 13) vor, der 0,03 Prozent des gesamten BNE umfasst.
- Eine weitere Sonderregelung ist in Art. 14 der Verordnung 1311/2013 enthalten und betrifft Spielräume, die innerhalb der Obergrenzen verfügbar geblieben sind. Diese **Spielräume können auf zukünftige Jahre übertragen** werden und stehen dann als Gesamtspielraum für Politikziele im Zusammenhang mit Wachstum und Beschäftigung, besonders der Jugendbeschäftigung, zur Verfügung.

Zur Budget-Galaxis sind ferner Finanzierungsinstrumente zu rechnen. Sie werden in der Haushaltsordnung definiert als Beteiligungsinvestitionen und beteiligungsähnliche Investitionen, Darlehen, Bürgschaften oder andere Risikoteilungsinstrumente (Europäisches Parlament und Rat, 2012, Art. 2, Buchstabe p). Als prominentes Beispiel für die zunehmende Nutzung von Finanzierungsinstrumenten ist hier der **Europäische Fonds für strategische Investitionen** (EFSI) zu nennen, der auch unter der Bezeichnung „Juncker-Fonds“ bekannt ist. Die am 30. Dezember 2017 in Kraft getretene EFSI-2.0-Verordnung sieht Garantien der EU in Höhe von 26 Milliarden Euro und von 7,5 Milliarden

Euro der Europäischen Investitionsbank (EIB) vor, die zu zusätzlichen Investitionen von 500 Milliarden Euro führen sollen.

Weitere Satellitenbudgets um den EU-Haushalt sind den mehr als 30 Agenturen und gemeinsamen Unternehmen („Joint Undertakings“) zuzurechnen. Die meisten werden durch Zuschüsse aus dem EU-Haushalt finanziert, einige wiederum ganz oder teilweise durch nationale Beiträge oder durch Nutzergebühren (Crowe, 2017, 448).

Die oben bereits erwähnte, 1957 gegründete **EIB** verfügt über eigene Rechtspersönlichkeit und ist kein Organ der EU. Sie gilt als wichtigstes Finanzierungsinstrument außerhalb des EU-Haushalts (Oppermann et al., 2016, 99). Sie vergibt vorrangig Darlehen. Außerdem gewährt sie Garantien, vergibt Mikrofinanzierungen und bietet Kapitalbeteiligungen an. Anteilseigner der Bank sind die EU-Mitgliedstaaten, das gezeichnete Kapital beläuft sich auf 243 Milliarden Euro. Auf dieser Basis kann sich die EIB mit ihrer Triple-A-Bonität an den Finanzmärkten günstig Geld leihen und zu niedrigen Zinsen Darlehen für Projekte vergeben, die zum Erreichen der EU-Ziele beitragen. Dazu gehört vorrangig die Förderung der Regionalentwicklung wirtschaftlich schwacher EU-Gebiete (Oppermann et al., 2016, 321). Die EIB kann auch in Drittländern tätig werden. 2016 betrug das Finanzierungsvolumen 76 Milliarden Euro (EIB, 2018).

Ein wichtiger Nebenhaushalt ist der **EEF**. Er ist das bedeutendste Instrument der EU für die Entwicklungszusammenarbeit und stellt Hilfen für Staaten in Afrika, der Karibik und im pazifischen Raum zur Verfügung. Der inzwischen elfte EEF, der bis 2020 läuft, ist mit Mitteln in Höhe von 29,1² Milliarden Euro ausgestattet (Treviño, 2018). Die Finanzierung erfolgt direkt durch die Mitgliedstaaten. Der Finanzierungsschlüssel unterscheidet sich von den Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten zum Gemeinschaftshaushalt (Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018c). Ein wichtiger Unterschied ist, dass der Finanzierungsschlüssel, nachdem er einmal festgelegt wurde, nicht mehr verändert wird. Die BNE-Eigenmittel im EU-Haushalt verändern sich dagegen mit der Entwicklung des BNE (Blomeyer et al., 2017, 18).

2 Der guten Ordnung halber sei vermerkt, dass in einer anderen Quelle 30,5 Milliarden Euro genannt werden (http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_development_fund.html).

Der EEF beteiligt sich auch an dem im Jahr 2017 geschaffenen Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD). Beim EFSD werden auch sogenannte Blending Facilities eingesetzt. Das sind Mischfinanzierungen, die Darlehen und Zuschüsse verbinden. Mit diesem Fonds sollen Investitionen in afrikanischen Staaten und EU-Nachbarländern unterstützt werden, um zu den Zielen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beizutragen. Der Fonds ist anfangs mit 3,4 Milliarden Euro ausgestattet (Rat der EU, 2017b).

Anleihen, die die Europäische Kommission im Namen der Union auf den Finanzmärkten aufnimmt und in Form von Darlehen vergibt, werden über den EU-Haushalt garantiert. Zum 31. Dezember 2016 betrug der gesamte durch den EU-Haushalt gedeckte Kapitalbetrag 82,3 Milliarden Euro. Davon entfielen 52,9 Milliarden Euro auf Verbindlichkeiten von EU-Mitgliedstaaten und 29,4 Milliarden Euro auf Drittländer, darunter 26,5 Milliarden Euro für Kredite der EIB und 2,9 Milliarden Euro für Makrofinanzhilfen (Europäische Kommission, 2017a, 6). Unter der Annahme, dass bei einem Ausfall von Verbindlichkeiten notleidende Kredite nicht sofort fällig gestellt werden, beziffert die Kommission das Haushaltsrisiko für das Jahr 2017 auf 5,8 Milliarden Euro (Europäische Kommission, 2017a, 10).

5 Das Konzept der Haushaltssalden

5.1 Grundlagen

Wie in Kapitel 2 beschrieben, sind die Ausgaben des EU-Haushalts zu einem großen Teil verteilungsorientiert. Nennenswerte europäische öffentliche Güter werden eher zu einem geringeren Teil über den EU-Haushalt zur Verfügung gestellt. In Anbetracht der Verteilungslastigkeit des EU-Budgets verwundert es nicht, dass die meist im siebenjährigen Abstand stattfindenden Entscheidungen über den nächsten MFR von diesen Verteilungsfragen dominiert werden, sodass den Nettopositionen der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt hohe Bedeutung beigemessen wird. Nettopositionen stellen für sich genommen zwar einen verkürzten Blick auf die Beziehungen eines Landes zur EU dar. Sie erfassen nur die finanziellen Beziehungen eines Mitgliedstaates zum EU-Haushalt und lassen die Vorteile außer Acht, die sich aus den vier

Freiheiten des Europäischen Binnenmarktes ergeben. Solange der EU-Haushalt aber so verteilungslastig bleibt, besteht Interesse an der Berechnung dieser Nettopositionen.

Die einfachste Möglichkeit, die Nettoposition eines Mitgliedstaates zu bestimmen, ist es, den Saldo aus Zahlungen an den EU-Haushalt und Rückflüssen daraus zu bilden. Da die Angaben für einzelne Jahre deutlichen Schwankungen unterliegen können, sind in Tabelle 3 die Ergebnisse für den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 in den Spalten zwei und drei wiedergegeben – in absoluten Zahlen und in Prozent des BNE. Mit dem Zeitraum 2014 bis 2017 sind die ersten vier Jahre des aktuellen MFR erfasst. Die Summe der absoluten Zahlen ist von null verschieden; hauptsächlich wegen der Ausgaben in Drittländern.

Diese Zahlen weichen von den Salden ab, die die EU-Kommission jährlich für die einzelnen Mitgliedstaaten veröffentlicht. Die Kommission wendet eine andere Berechnungsmethode an (Europäische Kommission, 2013, 113; Bundesministerium für Finanzen – Österreich, 2016, 25). Sie berücksichtigt auf der Ausgabenseite nur die operativen Zahlungen, die einem Mitgliedstaat zugerechnet werden können. Daher werden die Verwaltungsausgaben außer Acht gelassen, die vor allem in Belgien und Luxemburg anfallen, diesen Ländern aber nicht vollständig zuzuordnen sind. Die Kalkulation enthält ferner auch nicht die Ausgaben in Drittländern. Die so abgegrenzten Ausgaben werden mit einem angepassten nationalen Beitrag saldiert. Letzterer wird berechnet, indem die Anteile der Mitgliedstaaten an den gesamten nationalen Beiträgen – also ohne die traditionellen Eigenmittel – mit den gesamten zurechenbaren Ausgaben multipliziert werden. Die so ermittelten Haushaltssalden der Mitgliedstaaten addieren sich zu null. Die absoluten Werte in Euro und die Angaben gemessen am BNE sind in den letzten beiden Spalten von Tabelle 3 ausgewiesen. Diese Berechnungsmethode eignet sich jedoch nicht für alle Betrachtungen. So unterzeichnet sie den Fehlbetrag, der im EU-Haushalt entsteht, wenn das Vereinigte Königreich aus der EU austritt.

Aus den von der Kommission veröffentlichten Zahlen zu den operativen Haushaltssalden lässt sich für den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 eine Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in Höhe von knapp 38 Milliarden Euro ermitteln, wenn man jeweils die Summe der negativen und positiven Netto-

salden bildet. Gut ein Drittel dieser Umverteilung wurde von Deutschland finanziert, gefolgt vom Vereinigten Königreich mit knapp 19 Prozent und von Frankreich mit knapp 18 Prozent. Gut ein Viertel der Umverteilung kam Polen zugute, die nächstgrößten Empfänger waren Rumänien mit etwa 12 ½ Prozent und Griechenland mit 12 Prozent sowie Ungarn mit gut 11 Prozent.

Salden der EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt

Tabelle 3

Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017

	Salden: Rückflüsse minus Beiträge		Operationelle Haushaltssalden	
	in Millionen Euro	in Prozent des BNE	in Millionen Euro	in Prozent des BNE
Deutschland	-15.717,6	-0,50	-12.838,5	-0,41
Vereinigtes Königreich	-9.510,0	-0,40	-7.011,3	-0,30
Frankreich	-7.231,4	-0,32	-6.679,0	-0,30
Niederlande	-4.501,7	-0,66	-2.458,6	-0,36
Italien	-4.460,9	-0,27	-3.503,5	-0,21
Schweden	-2.071,1	-0,45	-1.707,3	-0,37
Österreich	-1.089,8	-0,32	-1.007,5	-0,29
Dänemark	-939,7	-0,34	-739,9	-0,27
Finnland	-541,1	-0,26	-505,8	-0,24
Irland	-63,6	-0,03	97,5	0,05
Zypern	33,8	0,20	40,4	0,23
Malta	107,1	1,23	108,6	1,25
Kroatien	272,7	0,62	294,0	0,66
Slowenien	381,9	1,01	424,7	1,12
Estland	404,8	1,97	416,4	2,03
Lettland	632,7	2,55	647,4	2,61
Spanien	1.038,7	0,10	1.994,1	0,18
Litauen	1.069,5	2,88	1.123,5	3,03
Luxemburg	1.425,2	4,23	0,8	0,01
Slowakei	1.705,7	2,19	1.767,2	2,27
Belgien	1.707,3	0,40	-1.248,4	-0,30
Bulgarien	1.840,0	4,12	1.880,1	4,21
Portugal	2.042,5	1,14	2.081,6	1,17
Tschechien	3.426,4	2,18	3.599,8	2,29
Ungarn	4.173,4	3,91	4.257,8	3,99
Griechenland	4.463,7	2,52	4.527,0	2,55
Rumänien	4.679,2	2,91	4.751,0	2,95
Polen	9.286,4	2,25	9.687,8	2,35

Quellen: Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b; eigene Berechnungen

Salden Deutschlands gegenüber dem EU-Haushalt

Tabelle 4

in Milliarden Euro

	Saldo nach EU-Kommission	Saldo nach Deutscher Bundesbank
2007	-8,4	-12,5
2008	-10,1	-11,6
2009	-10,5	-11,6
2010	-11,9	-15,0
2011	-11,0	-13,5
2012	-14,0	-15,5
2013	-16,3	-20,2
2014	-16,7	-21,1
2015	-16,1	-22,0
2016	-17,3	-18,0
2017	-12,8	-17,1

Quellen: Deutsche Bundesbank, 2018; Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b

Andere Quellen kommen bei den Haushaltssalden zu anderen Ergebnissen. In Deutschland kann zum Vergleich die Statistik der Deutschen Bundesbank herangezogen werden (Deutsche Bundesbank, 2018). Danach fällt der Nettobeitrag Deutschlands zum EU-Haushalt durchgängig höher aus als nach den Zahlen in der Kommissionsveröffentlichung (Tabelle 4). Nimmt man wiederum den Durchschnitt über die Jahre 2014 bis 2017, ergibt sich eine Differenz von 3,8 Milliarden Euro. Die Differenz dürfte mit Unterschieden in der Abgrenzung und der Berücksichtigung einzelner Positionen zu erklären sein.

Unterschiede ergeben sich auch bei einem Vergleich der Zahlen der EU-Kommission mit einer Veröffentlichung des britischen Office for Budget Responsibility (OBR, 2018, 217). Danach betrug der britische Nettobeitrag zum EU-Haushalt im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Zahlungen an den privaten Sektor 10,7 Milliarden Euro (Tabelle 5). Eine Saldierung auf der Grundlage der Zahlen der EU-Kommission kommt dagegen auf einen Wert von 8,9 Milliarden Euro.

Die Kommission täte gut daran, künftig nicht auf die Veröffentlichung der operativen Haushaltssalden zu verzichten, also nicht von der Option Gebrauch zu machen, die sie im Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen angekün-

Britischer Nettobeitrag zum EU-Haushalt, falls das Vereinigte Königreich in der EU verbliebe

Tabelle 5

in Milliarden Euro

Ergebnis	Schätzung	Prognose					
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
10,7	6,5	9,2	11,1	10,4	10,1	9,8	9,7

Quelle: OBR, 2018, Anhang B

digt hat (Europäische Kommission, 2017b, 30). Fehlende Zahlen der Kommission führten dazu, dass andere Quellen bemüht würden, worunter die Vergleichbarkeit der Zahlen leiden würde.

In Deutschland werden die Beiträge zum EU-Haushalt vom Bund getragen. Laut Bundeshaushaltsplan 2018 sind nach Abzug der Erhebungskostenpauschale in Höhe von 1,04 Milliarden Euro von den Zolleinnahmen an Bruttoabführungen 29,3 Milliarden Euro vorgesehen. Die Bruttoabführungen des Bundes haben damit einen Anteil von 8,5 Prozent der gesamten Ausgaben des Bundes in Höhe von 343,6 Milliarden Euro.

5.2 Haushaltssalden für die Politikbereiche Agrar- und Kohäsionspolitik

Mit der von der EU-Kommission angewandten Methode zur Kalkulation von operativen Nettosalen lassen sich auch Salden für Teilbereiche der EU-Ausgaben berechnen, also in erster Linie für die Agrar- und die Kohäsionspolitik (Busch, 2016; Busch/Matthes, 2018a). Auf diese Weise kann gezeigt werden, in welchem Ausmaß ein Mitgliedstaat von einer bestimmten Politik profitiert. Würde man nur die Ausgaben des jeweiligen Politikbereichs in den Mitgliedstaaten als Maßstab heranziehen, wäre die Finanzierungsseite ausgeblendet. Die Rückflüsse wurden den statistischen Veröffentlichungen der EU-Kommission zum Finanzbericht entnommen (Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b). Die unterstellten nationalen Beiträge zur Finanzierung der beiden Politikbereiche wurden errechnet, indem zum einen die gesamten national zurechenbaren Agrarausgaben und zum anderen die gesamten national zurechenbaren Kohäsionsausgaben jeweils mit dem Anteil der Mitgliedstaaten an den gesamten nationalen Beiträgen (Mehrwertsteuer-

und BNE-Eigenmittel) multipliziert wurden. Ein Beispiel: Der deutsche Anteil an den gesamten nationalen Beiträgen belief sich im Jahr 2017 auf 20,62 Prozent. Damit wurden der Betrag der Agrarausgaben und der Betrag der Kohäsionsausgaben multipliziert. Auf diese Weise erhält man die unterstellten deutschen Beiträge zur Finanzierung der Agrar- und der Kohäsionspolitik. Die Differenzenbildung mit den national zurechenbaren Agrar- und Kohäsionsausga-

Salden der EU-Mitgliedstaaten in der Agrar- und der Kohäsionspolitik der EU

Tabelle 6

Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017

	Saldo Agrarpolitik		Saldo Kohäsionspolitik	
	in Millionen Euro	in Prozent des BNE	in Millionen Euro	in Prozent des BNE
Belgien	-1.153,5	-0,27	-1.055,4	-0,25
Bulgarien	835,0	1,86	917,8	2,07
Dänemark	9,7	0,00	-713,6	-0,26
Deutschland	-5.201,7	-0,17	-6.441,7	-0,21
Estland	125,9	0,61	221,0	1,09
Finnland	-26,4	-0,01	-496,3	-0,23
Frankreich	-903,5	-0,04	-5.445,4	-0,24
Griechenland	2.124,0	1,20	2.140,2	1,21
Irland	667,4	0,34	-522,2	-0,27
Italien	-1.667,1	-0,10	-1.552,8	-0,09
Kroatien	54,3	0,12	180,9	0,41
Lettland	206,8	0,82	424,3	1,73
Litauen	492,6	1,32	518,2	1,40
Luxemburg	-103,3	-0,30	-81,8	-0,24
Malta	-24,7	-0,27	87,3	1,02
Niederlande	-1.305,5	-0,19	-1.570,5	-0,23
Österreich	-148,0	-0,04	-842,0	-0,25
Polen	2.993,7	0,73	6.907,3	1,67
Portugal	549,8	0,31	1.510,7	0,85
Rumänien	2.149,8	1,31	2.657,1	1,68
Schweden	-690,1	-0,15	-1.010,1	-0,22
Slowakei	255,6	0,33	1.493,2	1,92
Slowenien	77,0	0,20	301,9	0,81
Spanien	1.771,5	0,16	218,0	0,02
Tschechien	489,2	0,31	3.150,4	2,00
Ungarn	1.263,9	1,18	2.905,1	2,73
Vereinigtes Königreich	-2.840,7	-0,12	-3.918,9	-0,17
Zypern	-1,7	-0,01	17,3	0,10

Quellen: Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b; eigene Berechnungen

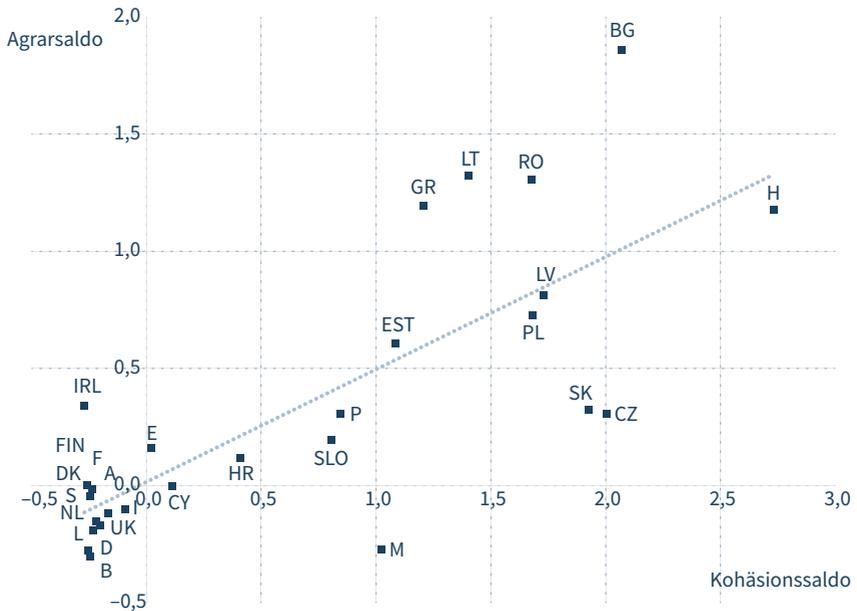
ben ergibt den jeweiligen nationalen Teilsaldo. Die Ergebnisse der Berechnungen sind in Tabelle 6 aufgeführt.

Größter Nettozahler sowohl in der Agrarpolitik als auch in der Kohäsionspolitik ist Deutschland, wenn man den absoluten Betrag zum Maßstab nimmt. Bei den Agrarausgaben folgt auf Platz zwei das Vereinigte Königreich, bei den Kohäsionsausgaben Frankreich. Größter Nettoempfänger ist Polen sowohl bei der Agrarpolitik als auch bei der Kohäsionspolitik. An zweiter Stelle stehen Rumänien bei der Agrarpolitik und Tschechien bei der Kohäsionspolitik. Das Bild ändert sich, wenn man die relativen Salden betrachtet. Gemessen am BNE tragen Luxemburg und Belgien am meisten zu den Agrarausgaben des EU-Haushalts bei; größte Nettoempfänger sind relativ gesehen Bulgarien und Litauen.

Zusammenhang zwischen den Agrar- und Kohäsionssalden der EU-Mitgliedstaaten

Abbildung 2

Durchschnitt der Salden der Jahre 2014 bis 2017, in Prozent des BNE



Daten: <http://link.iwkoeln.de/402885>

Quellen: Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b; eigene Berechnungen

In der Kohäsionspolitik liegen Irland, Dänemark, Belgien, Österreich, Frankreich und Luxemburg bei den Nettozahlungen zwischen 0,24 und 0,27 Prozent des BNE nahe beieinander, während Ungarn und Bulgarien größte Nettoempfänger sind.

Trägt man die Agrarsalden und die Kohäsionsalden für jedes EU-Land in ein X-Y-Diagramm ein (Busch/Matthes, 2018a), so zeigt sich ein recht enger Zusammenhang (Abbildung 2). Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,78. Dies verdeutlicht, dass nicht nur die Kohäsionsausgaben, sondern auch die Agrarsubventionen überproportional den ärmeren EU-Ländern zugutekommen und damit eine umverteilende Wirkung haben.

6 **Vorschläge für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen**

6.1 **Prioritätenverschiebungen bei den Ausgaben**

Anfang Mai 2018 hat die Europäische Kommission ihre Vorstellungen zum MFR für die Zeit von 2021 bis 2027 vorgelegt (Europäische Kommission, 2018c). Die Vorschläge befassen sich mit der Höhe und der Verwendung der EU-Ausgaben im Zeitraum des nächsten MFR und mit ihrer Finanzierung. Detaillierte Angaben über die geplante Verwendung der Mittel in den einzelnen Ausgabenkategorien erfolgten getrennt in einer Reihe von Vorschlägen für spezifische Rechtsakte.

Der MFR soll nach den Kommissionsvorstellungen im genannten Zeitraum 1.279,4 Milliarden Euro – gerechnet in laufenden Preisen – als Mittel für Verpflichtungen umfassen, das entspricht 1,114 Prozent des gemeinsamen BNE der EU-27, also ohne das Vereinigte Königreich. Für Zahlungen sind 1.246,3 Milliarden Euro oder 1,08 Prozent des gemeinsamen BNE vorgesehen. Außerhalb der MFR-Obergrenzen kommen 29,4 Milliarden Euro hinzu, sodass sich insgesamt 1.308,8 Milliarden Euro für Verpflichtungen oder 1,14 Prozent des BNE ergeben. Nach einer Berechnung aus der Kommission wäre dieser Ansatz sogar niedriger als die Größenordnung des MFR 2014 bis 2020, wenn man den aktuellen Finanzrahmen auf die EU-27 umrechnet. Dieser entspräche dann

1,13 Prozent des BNE der 27 Mitgliedstaaten – also wiederum ohne das Vereinigte Königreich (Lehner, 2018, 12). Zählt man noch den Anteil des EEF beim aktuellen MFR hinzu, kommt man auf einen Wert von 1,16 Prozent des BNE (Haas et al., 2018, 2).

Mittel für Verpflichtungen im neuen MFR der EU-27

Tabelle 7

Vorschlag der EU-Kommission für die Jahre 2021 bis 2027, in Millionen Euro

	Jeweilige Preise	Preise 2018
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	187.370	166.303
2. Zusammenhalt und Werte	442.412	391.974
Darunter: wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	373.000	330.642
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	378.920	336.623
Darunter: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	286.195	254.247
4. Migration und Grenzmanagement	34.902	30.829
5. Sicherheit und Verteidigung	27.515	24.323
6. Nachbarschaft und Welt	123.002	108.929
7. Europäische öffentliche Verwaltung	85.287	75.602
Darunter: Verwaltungsausgaben der Organe	66.028	58.547
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	1.279.408	1.134.583
in Prozent des BNE	1,11	1,11
Nachrichtlich: Mittel für Zahlungen insgesamt	1.246.263	1.104.805
in Prozent des BNE	1,08	1,08
Verfügbarer Spielraum, in Prozent des BNE	0,21	0,21
Eigenmittelobergrenze, in Prozent des BNE	1,29	1,29
Außerhalb der MFR-Obergrenzen		
Besondere Instrumente		
Reserve für Soforthilfen	4.734	4.200
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)	1.578	1.400
Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF)	4.734	4.200
Flexibilitätsinstrument	7.889	7.000
Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion	–	–
Europäische Friedensfazilität	10.500	9.223
Außerhalb der MFR-Obergrenzen insgesamt	29.434	26.023
MFR und Ansätze außerhalb der MFR-Obergrenzen insgesamt	1.308.843	1.160.606
in Prozent des BNE	1,14	1,14

Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Europäische Kommission, 2018c

Eine höhere Ausgabenobergrenze für den MFR hatte das Europäische Parlament in einem Entschließungsantrag am 14. März 2018 gefordert: Den neuen Herausforderungen und Prioritäten müsse durch eine deutliche Erhöhung des EU-Haushalts begegnet werden, die Ausgabenobergrenze des MFR müsse „ungeachtet der Instrumente, die über die Obergrenzen hinausgehen, bei 1,3 % des BNE der EU-27 liegen“ (Europäisches Parlament, 2018b, Tz. 14). Auch beim aktuellen MFR hatte das Parlament für einen größeren Haushalt votiert (Selle, 2018, 61). Der MFR muss vom Rat einstimmig beschlossen werden und bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Der mit dem MFR in Verbindung stehende Eigenmittelbeschluss bedarf nicht nur der Einstimmigkeit im Rat, sondern auch der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Beim Eigenmittelbeschluss wird das EP nur angehört.

Der Vorschlag der Kommission für den neuen MFR umfasst sieben Ausgabenkategorien (Tabelle 7). Der aktuelle MFR ist in fünf Kategorien unterteilt³, was die Vergleichbarkeit erschwert.

Für die Ausgabenkategorie **Binnenmarkt, Innovation und Digitales** (Nr. 1) sind 187,4 Milliarden Euro (in jeweiligen Preisen) vorgesehen. Davon entfallen auf Forschung und Innovation 102,6 Milliarden Euro; größte Unterposition ist das Programm „Horizont Europa“ mit 97,6 Milliarden Euro. Für europäische strategische Investitionen sieht der Vorschlag Ausgaben in Höhe von knapp 50 Milliarden Euro vor, wovon 24,5 Milliarden Euro für die Connecting-Europe-Fazilität veranschlagt werden und 15,2 Milliarden Euro⁴ für den Fonds „InvestEU“. Geplant ist damit eine Haushaltsgarantie, die 38 Milliarden Euro betragen soll. Finanzpartner sollen 9,5 Milliarden Euro beisteuern, sodass sich 47,5 Milliarden Euro ergeben, mit deren Hilfe 650 Milliarden Euro an zusätzlichen Investitionen mobilisiert werden sollen (Europäische Kommission, 2018d). Dies entspräche einem Hebel von 13,7.

Bei dem im Jahr 2015 aufgelegten Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und der im Jahr 2017 erfolgten Aufstockung zum EFSI 2.0 wur-

3 Nicht berücksichtigt ist dabei die sechste Kategorie „Ausgleichszahlungen“, die nur eine geringe Bedeutung hat. Sie enthält im aktuellen MFR nur 29 Millionen Euro.

4 Diese Zahl wird im Verordnungsentwurf der Kommission genannt (Europäische Kommission, 2018c, 13). Im Tableau sind dagegen nur 14,7 Milliarden Euro aufgeführt.

de ein Hebel von 1 zu 15 unterstellt. Dieses auch als Juncker-Fonds bezeichnete Finanzierungsinstrument würde damit zu einer dauerhaften Einrichtung. Im Vorschlag der Kommission wird klar zum Ausdruck gebracht, dass InvestEU auf den erfolgreichen Erfahrungen mit dem EFSI und den derzeitigen Finanzierungsinstrumenten für interne Politikbereiche aufbaut (Europäische Kommission, 2018d, 1). Trotz verbesserter Investitionsbedingungen sieht die Kommission noch die Notwendigkeit, Investitionen durch die EU zu fördern, und begründet dies mit Marktversagen.

Die größte Ausgabenkategorie ist **Zusammenhalt und Werte** (Nr. 2) mit insgesamt 442,4 Milliarden Euro, worin auch die Ausgaben für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt mit 373 Milliarden Euro enthalten sind (Europäische Kommission, 2018c). Hierzu zählen die Ausgaben des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Kohäsionsfonds (KF). Nach den Kommissionsvorschlägen soll zwar das relative BIP je Einwohner das wichtigste Kriterium für die Mittelvergabe bleiben. Daneben sollen aber weitere Kriterien herangezogen werden, unter anderem die Arbeitslosigkeit, besonders die Jugendarbeitslosigkeit, sowie die Aufnahme und die Integration von Flüchtlingen. Vorgeschlagen werden ferner eine engere Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit dem Europäischen Semester und eine höhere Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten.

Die Kommission schlägt vor, die Ausgaben des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) enger mit dem Europäischen Semester zu verknüpfen (Europäische Kommission, 2018e, 15). Dazu sollen die Mitgliedstaaten mehrjährige Investitionsstrategien entwickeln, mit denen die Reformprioritäten des Europäischen Semesters gestützt werden (Europäische Kommission, 2018e, 17). Die EU-Länder sollen einen „angemessenen Beitrag“ der Fondsmittel für die Umsetzung der Reformen einsetzen, heißt es im Kommissionsvorschlag für eine Verordnung zum Europäischen Sozialfonds Plus. Weitere Mittel in Höhe von 30 Milliarden Euro sind für Erasmus+ vorgesehen, das Bildungs- und Austauschprogramm für Jugendliche.

In der Ausgabenkategorie Nummer 2 sind ferner 25 Milliarden Euro für ein neues **Reformhilfeprogramm** im Rahmen der Wirtschafts- und Währungs-

union enthalten, mit denen technische und finanzielle Unterstützung für nationale Reformmaßnahmen geleistet werden soll. Es besteht aus drei Teilen: dem Reformhilfeeinstrument mit Finanzhilfen, dem Instrument für technische Unterstützung als Folgeprogramm des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) und einer Konvergenzfazilität (Europäische Kommission, 2018f, 3).

Der Kommissionsvorschlag nennt für das Reformhilfeprogramm explizit Reformen auf den Produkt- und Arbeitsmärkten, Bildungsreformen, Steuerreformen, die Entwicklung von Kapitalmärkten, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, Investitionen in das Humankapital sowie Reformen der öffentlichen Verwaltung (Europäische Kommission, 2018c, 12). Praktisch sollen Reformen zwischen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission abgeprochen werden; die Kommission reagiert mit Zahlungen, wenn sie die Reformen als erfolgreich bewertet (Art. 15 des Verordnungsvorschlags). Dieses Reformumsetzungsinstrument ist mit 22 Milliarden Euro dotiert und steht allen Mitgliedstaaten zur Verfügung, insofern ist es kein spezifisches Eurozonenbudget. Es ist eng mit den Auflagen verbunden, die den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters gemacht werden. Hier verfährt die Kommission also nach dem Prinzip „Zuckerbrot statt Peitsche“, indem sie finanzielle Anreize setzt.

840 Millionen Euro sollen für das Instrument zur technischen Unterstützung aufgebracht werden. Förderfähige Maßnahmen (Art. 18 des Verordnungsvorschlags) sind unter anderem die Vermittlung von Fachwissen, der Einsatz von Sachverständigen, die Veranstaltung von Seminaren, Konferenzen und Workshops, die Erhebung von Daten und die Erstellung von Statistiken, der Aufbau von IT-Systemen, die Erstellung von Studien, Forschungsarbeiten, Analysen und Erhebungen sowie von Bewertungen und Folgenabschätzungen.

Länder, deren Währung (noch) nicht der Euro ist, können zur Vorbereitung auf die Teilnahme an der Währungsunion durch eine spezielle Konvergenzfazilität gefördert werden, die Bestandteil des Reformhilfeprogramms ist und mit 2,16 Milliarden Euro dotiert ist. „Das Instrument zielt darauf ab, die Umsetzung von Reformen zu unterstützen, mit denen die erfolgreiche Teilnahme am Euroraum vorbereitet wird“ (Europäische Kommission, 2018c, 39).

In einem engen Zusammenhang mit dem Reformhilfeprogramm steht die **Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF)**, mit der „große asymmetrische, makroökonomische Schocks“ (Europäische Kommission, 2018c, 12) abgefedert werden sollen, die ein Land treffen, das den Euro als Währung hat. Forderungen nach einem solchen Instrument werden in der Regel damit begründet, dass die Euroländer nicht mehr die Möglichkeit zu einer eigenständigen Geldpolitik haben, sodass ihnen nur noch die Finanzpolitik bleibt, um auf makroökonomische Schocks zu reagieren. Dem Einsatz finanzpolitischer Instrumente seien aber wegen der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts Grenzen gesetzt.

Die Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) wird außerhalb der Obergrenzen des MFR geführt. Zu diesem Zweck sollen Darlehen bis zu einem Betrag von 30 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt garantiert werden können. Zinszuschüsse, die ebenfalls im Rahmen der Investitionsstabilisierungsfunktion vorgesehen sind, sollen über Beiträge der Mitgliedstaaten aus deren monetären Einkünften (Seignorage-Gewinnen) finanziert werden. Ein asymmetrischer Schock wird in dem einschlägigen Kommissionsvorschlag über die saisonbereinigte Arbeitslosenquote definiert (Europäische Kommission, 2018g, Art. 4): Liegt sie in einem Quartal über dem Durchschnitt der 60 vorhergehenden Quartale und ist sie außerdem im Vergleich zum Vorquartal um mehr als 1 Prozentpunkt gestiegen, liegt nach dem Kommissionsvorschlag ein asymmetrischer Schock vor. Die Inanspruchnahme soll an die Bedingung geknüpft sein, dass in den vorhergehenden zwei Jahren der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Vorgaben der makroökonomischen Überwachung eingehalten wurden (NZZ, 2018; Europäische Kommission, 2018g, Art. 3).

Zweitgrößte Ausgabenkategorie ist **Natürliche Ressourcen und Umwelt** (Nr. 3), die 378,9 Milliarden Euro vorsieht. Darin sind auch die Ausgaben der Agrarpolitik enthalten: 286,2 Milliarden Euro für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) in Form von Direktzahlungen und marktbezogenen Ausgaben und 78,8 Milliarden Euro für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), mit dem landwirtschaftliche Strukturpolitik betrieben wird. Nimmt man die Ausgaben für die Agrar- und die Kohäsionspolitik zusammen, die zu den traditionellen Politikbereichen zählen, kommt man auf einen Anteil von

57,7 Prozent der Gesamtausgaben. Zum Vergleich: Im aktuellen MFR erreichen diese Politikbereiche einen Anteil von etwa 71 Prozent. Bei den Direktzahlungen schlägt die Kommission verbindliche Obergrenzen je Betrieb oder degressive Zahlungen vor. Die Mittel sollen auf mittlere und kleinere landwirtschaftliche Betriebe umverteilt werden. Die Direktzahlungen an die Betriebe werden auf 100.000 Euro gedeckelt, ab 60.000 Euro degressiv gestaltet (Europäische Kommission, 2018h).

Angestrebt wird ferner eine Konvergenz der Zahlungen je Hektar zum EU-Durchschnitt. Vor allem mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten drängen darauf, dass die auf einen Hektar bezogenen Zahlungen in allen Mitgliedstaaten gleich hoch sein sollen (Łada, 2018, 5).

Für die Ausgabenkategorie **Migration und Grenzmanagement** (Nr. 4) hat die Kommission Ausgaben in Höhe von 34,9 Milliarden Euro vorgeschlagen – im laufenden MFR waren es 12,4 Milliarden Euro. Ohne einen wirksamen Schutz der Außengrenzen könne nicht gewährleistet werden, dass die Union ein sicherer Raum für den freien Personen- und Warenverkehr ist (Europäische Kommission, 2018c, 16). Für das Grenzmanagement sind 21,3 Milliarden Euro vorgesehen, für den Asyl- und Migrationsfonds 10,4 Milliarden Euro. Der Fonds für das integrierte Grenzmanagement soll dazu beitragen, dass Zollkontrollen an den Außengrenzen gleichwertig durchgeführt werden. Eine wichtige Rolle kommt dabei Frontex zu, der Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Die Kommission strebt eine ständige Reserve von 10.000 Grenzschutzbeamten bis 2027 an, dem Ende des nächsten MFR.

Die Ausgabenkategorie **Sicherheit und Verteidigung** (Nr. 5) soll mit insgesamt 27,5 Milliarden Euro ausgestattet werden. Größte Einzelposition wäre mit 13 Milliarden Euro der Europäische Verteidigungsfonds, was gegenüber dem aktuellen MFR eine Erhöhung um den Faktor 22 bedeuten würde. Der Europäische Verteidigungsfonds hat die gemeinsame Beschaffung von Ausrüstungen und Technologien zum Ziel und soll die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Verteidigungsindustrie der EU fördern, „indem gemeinsame Projekte vom Forschungsstadium über alle weiteren Phasen des industriellen Zyklus unterstützt werden“, um Doppelungen zu vermeiden und Größenvorteile zu nutzen (Europäische Kommission, 2018c, 18). Es gibt jedoch Zweifel daran, ob der

Verteidigungsfonds realisiert werden kann, weil kaum förderfähige Projekte vorhanden seien (Handelsblatt, 2018).

Die Ausgabenkategorie **Nachbarschaft und Welt** (Nr. 6) soll nach den Kommissionsvorschlägen im kommenden MFR mit 123 Milliarden Euro dotiert sein. Bestehende Aktivitäten verschiedener Instrumente sollen in einem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit unter Einbeziehung des EEF zusammengefasst und mit 89,5 Milliarden Euro ausgestattet werden. Außer dem EEF werden unter anderem auch das Europäische Nachbarschaftsinstrument, das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, das Instrument für Heranführungshilfe und die Ausgaben für die GASP in dem neuen Instrument zusammengelegt (Europäische Kommission, 2018i). Der Vorschlag zur Aufnahme des EEF in den MFR dürfte davon beeinflusst sein, dass das Abkommen von Cotonou, das die Beziehungen der Europäischen Union mit 79 Staaten in Afrika, der Karibik und im Pazifischen Raum (AKP) regelt, im Jahr 2020 ausläuft (D'Alfonso, 2014). Zu den geografischen Prioritäten zählen die Nachbarländer, Afrika und der westliche Balkan. Für humanitäre Hilfen sind 11 Milliarden Euro eingeplant, für die Heranführungshilfe 14,5 Milliarden Euro.

Außerhalb der Obergrenzen des MFR sind noch einmal 29,4 Milliarden Euro angesetzt, worunter die **Europäische Friedensfazilität** mit 10,5 Milliarden Euro am stärksten ins Gewicht fällt. Militärische und verteidigungspolitische Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dürfen gemäß AEUV nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden (vgl. Kapitel 4; Europäische Kommission, 2018c, 121). Daher werden die für diese Zwecke vorgesehenen Mittel nicht innerhalb der Obergrenzen des MFR veranschlagt. Der EU-Kommission zufolge soll die EU mit dieser Fazilität in der Lage sein, „verstärkt tätig zu werden und schneller zu handeln, wenn es darum geht, Konflikte zu verhindern, die menschliche Sicherheit zu fördern, Instabilität zu beseitigen sowie gegebenenfalls unter Einsatz von Militär- und Verteidigungsmitteln auf eine sichere Welt hinzuarbeiten“.

Außerhalb der MFR-Obergrenzen werden auch die Mittel angesetzt für die besonderen Instrumente, also das Flexibilitätsinstrument mit 7,9 Milliarden, den Solidaritätsfonds der EU (EUSF) und die Reserve für Soforthilfen mit jeweils

4,7 Milliarden Euro sowie den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) mit 1,6 Milliarden Euro. Der EUSF hilft Mitgliedstaaten, die von schweren Naturkatastrophen betroffen sind. Der EGF unterstützt Arbeitnehmer, die globalisierungsbedingt ihren Arbeitsplatz verloren haben. Die Kommission schlägt vor, die Reserve für Soforthilfen auch auf Maßnahmen innerhalb der EU anzuwenden, damit auf Krisen jeder Art finanziell besser reagiert werden kann. Namentlich genannt werden Naturkatastrophen, Umweltkrisen, humanitäre Notfälle und Epidemien.

Dem Europäischen Rechnungshof zufolge (ERH, 2018, 21) bedeutet dieser Mittelansatz eine Steigerung der genannten besonderen Instrumente um 34 Prozent gegenüber der aktuellen MFR-Periode. Schließlich soll auch der Gesamtspielraum für Mittel für Verpflichtungen, die bislang in Art. 14 der MFR-Verordnungen auf Zwecke von Wachstum und Beschäftigung, besonders Jugendbeschäftigung, begrenzt waren, in Zukunft für alle Politikbereiche genutzt werden. Diese Unionsreserve kann den Vorschlägen der Kommission zufolge künftig durch ungenutzte und daher aufgehobene Mittelbindungen ergänzt werden. Nach Angaben des ERH schwankten die aufgehobenen Mittelbindungen in den letzten sieben Jahren zwischen 2 und 5 Milliarden Euro (ERH, 2018, 21). Alles in allem dürfte dadurch und durch die besonderen Instrumente die EU in der Lage sein, auf unvorhergesehene Entwicklungen deutlich flexibler zu reagieren (ERH, 2018, 19).

6.2 Änderungen bei den Einnahmen

Die Beschreibung der Kommissionsvorschläge zum nächsten MFR wäre unvollständig ohne eine Betrachtung der **Vorschläge für die Einnahmenseite** (Europäische Kommission, 2018j):

Die traditionellen Eigenmittel, die BNE-Eigenmittel und die Mehrwertsteuer-Eigenmittel sollen als Einnahmen des EU-Haushalts beibehalten werden, Letztere mit einigen Änderungen und Anpassungen. Die BNE-Eigenmittel sollen auch weiterhin die Aufgabe erfüllen, für den Ausgleich des EU-Haushalts zu sorgen.

Bei den traditionellen Eigenmitteln können die Mitgliedstaaten im aktuellen MFR als Erstattung für die Erhebungskosten 20 Prozent des Betrags der tradi-

Voraussichtliche Entwicklung der Struktur der EU-Einnahmen

Tabelle 8

Geschätzte Jahresdurchschnittswerte für 2021 bis 2027

	in Milliarden Euro	in Prozent der Gesamteinnahmen
Traditionelle Eigenmittel	26	15
Mehrwertsteuer-Eigenmittel (reformiert)	25	14
BNE-Eigenmittel	103	58
Eigenmittel nach Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage	12	6
Eigenmittel nach Emissionshandelssystem	3	2
Eigenmittel Verpackungsabfälle aus Kunststoff	7	4
Eigenmittel insgesamt	176	99
Andere Einnahmen	2	1
Einnahmen insgesamt	178	100

Quelle: Europäische Kommission, 2018j, 11

tionellen Eigenmittel einbehalten; von 2001 bis 2013 betrug dieser Satz 25 Prozent. Dieser Satz soll im künftigen MFR auf 10 Prozent gesenkt werden (European Commission, 2018a, 16). Die Kommission kalkuliert mit jahresdurchschnittlichen Einnahmen in Höhe von 26 Milliarden Euro oder 15 Prozent der Gesamteinnahmen (Tabelle 8).

Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel sollen vereinfacht werden. Künftig soll nicht mehr ein gewogener Mittelwert aus den unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen berechnet werden, sondern ein einheitlicher Abrufsatz auf der Grundlage des Normalsatzes der Mehrwertsteuer. Dazu wird vom Gesamtbetrag der Mehrwertsteuereinnahmen eines Landes ausgegangen, die um einige Punkte korrigiert werden. Der so ermittelte Betrag wird mit 45 Prozent multipliziert. Nach Angaben der Kommission ergibt sich dieser Prozentsatz als Durchschnitt über 27 Mitgliedstaaten aus dem jeweils niedrigsten Anteil der zum Normalsatz versteuerten Waren und Dienstleistungen in der Fünfjahresperiode von 2011 bis 2015 – das Vereinigte Königreich blieb unberücksichtigt (European Commission, 2018a, 22). Das Ergebnis der Multiplikation wird durch den Mehrwertsteuernormalsatz dividiert. Darauf wird ein einheitlicher Abrufsatz angewendet, um die Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu bestimmen, die das jeweilige Land zum EU-Haushalt abzuführen hat (Europäische Kommission, 2018k, Art. 3).

Die Einnahmen aus den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln sollen künftig im Jahresdurchschnitt bei 25 Milliarden Euro oder 14 Prozent der Gesamteinnahmen liegen, das entspräche einem Abrufsatz von 1 Prozent (European Commission, 2018a, 22). Der Abrufsatz soll 2 Prozent nicht übersteigen (Europäische Kommission, 2018j, 19). Die Kommission hält damit an dieser Eigenmittelquelle fest – im Gegensatz zu der Empfehlung von Finanzwissenschaftlern, auf diese Einnahmequelle zu verzichten (Wissenschaftlicher Beirat, 2016). Auch im Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel wird in einem Minderheitsvotum die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel vorgeschlagen (HLGOR, 2016, 12, Fn. 1).

Die BNE-Eigenmittel „sollen [...] weiterhin das Fundament der Einnahmenseite des EU-Haushalts bilden“ (Europäische Kommission, 2018j, 6). Künftig sollen sie mit 103 Milliarden Euro oder 58 Prozent zur Finanzierung beitragen. Zum Vergleich: Im Haushalt 2018 entfallen auf sie 71 Prozent aller Einnahmen.

Eine Lücke wird den Kommissionsvorschlägen zufolge nicht entstehen, denn künftig soll es einen Korb mit drei neuen Eigenmittelarten geben, die zusammen 12 Prozent zum EU-Haushalt beitragen sollen:

- **Eigenmittel aus einem Abrufsatz auf die gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.** Voraussetzung dieser neuen Einnahmeart ist jedoch, dass die entsprechenden Vorschläge der Kommission Rechtskraft erlangen. Die gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage soll für Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von 750 Millionen Euro jährlich verpflichtend sein (European Commission, 2016, 9). Bei einem Satz von 3 Prozent für die EU rechnet die Kommission mit einem jährlichen Aufkommen von 12 Milliarden Euro (6 Prozent der Gesamteinnahmen). Die Kommission begründet diese Einnahmequelle damit, dass besonders multinationale Unternehmen von den Freiheiten des Binnenmarktes profitieren. Unklar bleibt, ob hiermit eine zusätzliche Steuerbelastung der Unternehmen verbunden wäre oder ob die nationalen Einnahmen aus dieser Quelle entsprechend gesenkt würden.
- **Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem.** 20 Prozent der Einnahmen aus den zu versteigernden Zertifikaten sollen an den EU-Haushalt fließen.

Aktuell gehen die Einnahmen aus dem EU-weit harmonisierten Emissionshandelssystem an die nationalen Haushalte. Die Kommission rechnet hier mit 3 Milliarden Euro im Jahr oder 2 Prozent der Gesamteinnahmen.

- **Einnahmen auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoffen.** Ein Abrufsatz von 0,8 Euro je Kilo auf nicht wiederverwertbare Abfälle soll Einnahmen in Höhe von 7 Milliarden Euro (4 Prozent der Gesamteinnahmen) generieren.

Schließlich sollen zukünftige Einnahmen, die bei der Umsetzung von EU-Politiken entstehen, in den EU-Haushalt fließen. Beispielhaft nennt die Kommission Einnahmen aus dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS).

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wird auch der Rabatt entfallen, den die Briten auf ihre Zahlungen erhalten. Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang vor, auch alle anderen Rabatte zu beseitigen. Um damit verbundene sprunghaft steigende Beiträge einzelner Mitgliedstaaten zu vermeiden, werden die Rabatte abgeschmolzen. Dazu sollen sie pauschale Ermäßigungen bei den BNE-Eigenmitteln erhalten, die bis 2025 schrittweise auslaufen. Dies würde Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden betreffen (Abbildung 3). Für Deutschland beispielsweise bedeutet dies im Jahr 2021 noch einen finanziellen Vorteil von knapp 2,8 Milliarden Euro, der bis zum Jahr 2026 auf null reduziert würde. Die Bruttokürzungen würden von allen Mitgliedstaaten finanziert (Europäische Kommission, 2018j, 20).

Nicht nur wegen des Brexits, sondern auch wegen zusätzlicher Ausgaben für neue Politikbereiche fordert die Kommission eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze von derzeit 1,20 Prozent des gemeinsamen BNE aller Mitgliedstaaten bei den Zahlungen auf 1,29 Prozent und auf 1,35 Prozent für Verpflichtungen; letztere Grenze liegt derzeit bei 1,26 Prozent (Europäische Kommission, 2018j, 13). Auch die Einbeziehung des EEF in die MFR-Obergrenzen ist ein Grund für die Forderung nach einer Anhebung der Eigenmittelobergrenze.

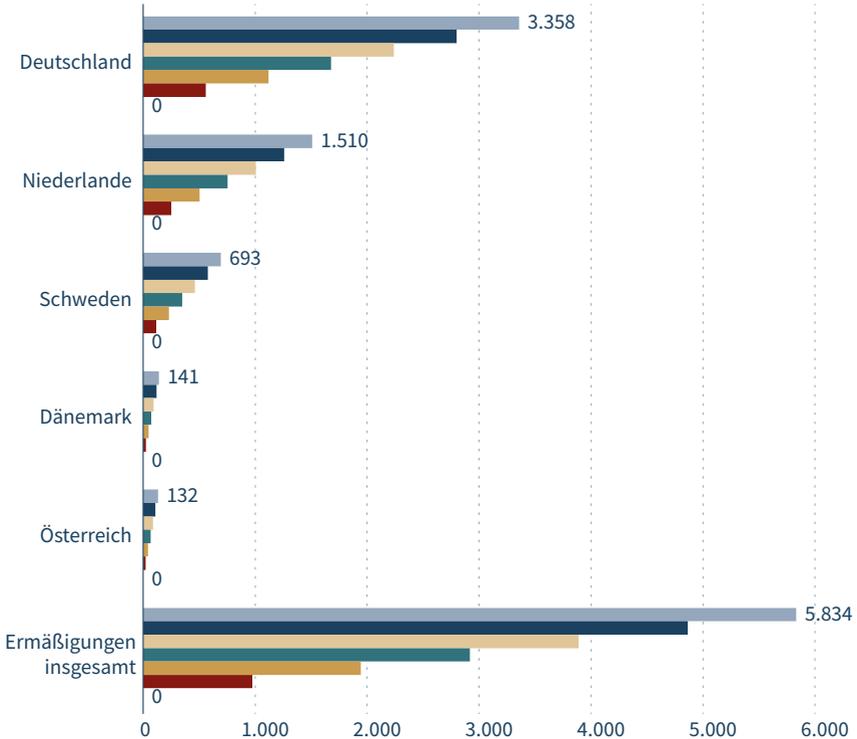
Berechnet man das BNE der EU-27 näherungsweise mit den im MFR-Vorschlag ausgewiesenen Angaben zu den Mitteln für Verpflichtungen (1.279,4 Milliarden

Temporärer Ausgleich für den Wegfall von Rabatten und Korrekturen infolge des Brexits ab 2021

Abbildung 3

Bruttoabzüge von den BNE-Eigenmittelbeiträgen, in Millionen Euro

2020 (100 %) 2021 (83 %) 2022 (67 %) 2023 (50 %)
 2024 (33 %) 2025 (17 %) 2026 (0 %)



Prozentangaben in Klammern: Höhe der pauschalen Ermäßigung auf die nationalen BNE-Eigenmittel, die schrittweise abgeschmolzen wird.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/402886>

Quelle: European Commission, 2018a, 33

Euro) entsprechend mit 1,114 Prozent des BNE (Europäische Kommission, 2018c, 26), kommt man auf ein durchschnittliches jährliches BNE in Höhe von 16.406 Milliarden Euro. Der verfügbare Spielraum bis zur Eigenmittellobergrenze in Höhe von 1,29 Prozent in Verbindung mit den vorgesehenen Mitteln für Zahlungen in Höhe von 1.246,3 Milliarden Euro oder 1,08 Prozent des BNE (1,29 minus 1,08 = 0,21) betrage dann rund 34 Milliarden Euro im Durchschnitt der sieben Jahre.

7 Beurteilung der Vorschläge

1. Der zeitliche Vergleich zwischen dem aktuellen MFR und den Vorschlägen der Kommission fällt nicht leicht. Das liegt unter anderem am Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU im März 2019. Der Europäische Rechnungshof kritisiert, dass ein vollständiger und eindeutiger Vergleich („full and clear comparison“) zwischen dem laufenden und dem vorgeschlagenen MFR, der dazu beitragen würde, die Veränderung der Ausgabenprioritäten zu verstehen, im Veröffentlichungspaket der Kommission fehlt (ERH, 2018, 5). Der Rechnungshof kommt mittels einer eigenen Berechnung zu dem Ergebnis, dass die Kommissionsvorschläge einer Erhöhung um knapp 18 Prozent entsprechen, wenn man die Zahlen in laufenden Preisen vergleicht (ERH, 2018, 8). Die Verpflichtungsermächtigungen würden demzufolge von 1.087,2 auf 1.279,4 Milliarden Euro steigen. Korrigiert man dagegen um die Preisentwicklung und rechnet mit Preisen zu 2018, korrigiert ferner um den EEF und vermindert um den Brexit-Effekt, so ergibt sich als Vergleichsmaßstab für den aktuellen MFR ein Betrag von 1.081,8 Milliarden Euro, sodass die Kommissionsvorschläge eine Steigerung um 5 Prozent auf 1.134,6 Milliarden Euro bedeuten würden (Tabelle 9). In einer Untersuchung des wissenschaftlichen Diensts des Europäischen Parlaments heißt es, die Vorschläge könnten gegenüber dem aktuellen MFR je nach Vergleichsperspektive als eine Erhöhung oder eine Verminderung angesehen werden (Parry/Sapala, 2018, 2).

Der Brüsseler Thinktank Bruegel hat die Ansätze für die Agrar- und die Kohäsionspolitik in den beiden MFR verglichen und dazu den aktuellen MFR um den

Vergleich von laufendem und vorgeschlagenem MFR

Tabelle 9

in Milliarden Euro

MFR 2021 bis 2027, laufende Preise	1.279,4
MFR 2014 bis 2020, laufende Preise	1.087,2
■ Anpassung MFR 2014 bis 2020 auf Preise von 2018	+19,2
■ Korrektur um Europäischen Entwicklungsfonds	+28,2
■ Korrektur um Brexit-Effekt	-52,8
MFR 2014 bis 2020, Preise von 2018, korrigiert um EEF und Brexit	1.081,8
MFR 2021 bis 2027, Preise von 2018	1.134,6

Quelle: ERH, 2018, 9

britischen Part bereinigt. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass nach den Kommissionsvorschlägen im nächsten MFR die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nominal um 4 Prozent zurückgehen und die Ausgaben für die Kohäsionspolitik um 6 Prozent zunehmen werden. Berücksichtigt man jedoch die Inflation im kommenden MFR-Zeitraum, liefen die Kommissionsvorschläge auf eine Kürzung bei den Agrarausgaben in Höhe von 15 Prozent hinaus und die nominale Erhöhung der Kohäsionsausgaben würde sich in eine Kürzung von 7 Prozent verwandeln (Darvas/Moës, 2018, Tabelle 1). In einer Veröffentlichung der EU-Kommission (Europäische Kommission, 2018l) wird die reale Kürzung in der Agrarpolitik gegenüber dem aktuellen MFR mit 12 Prozent beziffert, womit die von Bruegel geschätzte Größenordnung bestätigt wird.

Auffallend ist, dass in realer Rechnung die Kürzungen bei der landwirtschaftlichen Strukturpolitik mit 23 Prozent und beim Kohäsionsfonds sogar um 45 Prozent deutlich höher ausfallen (Darvas/Moës, 2018). Es liegt die Vermutung nahe, dass die Kommission hier Mittel für das Reformhilfeprogramm abgezweigt hat (Mussler, 2018).

2. Der Vorschlag der EU-Kommission enthält eine absolute und relative Zunahme von Ausgaben, mit denen europaweite öffentliche Güter finanziert werden sollen. Diese Ausgaben dienen der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Förderung von großen grenzüberschreitenden Programmen. Die verstärkte Ausrichtung der Ausgaben auf Vorhaben mit einem europäischen Mehrwert geht in die richtige Richtung; gleichwohl werden die traditionellen Politikbereiche wie Agrar- und Kohäsionspolitik noch immer am stärksten bedacht. Hier könnte noch mehr geschehen. Nach Auffassung von Haas et al. (2018, 7) sind die Kommissionsvorschläge für die neue Ausgabenstruktur zwar ambitioniert, aber keineswegs radikal.

In der **Agrarpolitik** könnten die Mittel aus dem EU-Haushalt weiter reduziert werden, wenn die Mitgliedstaaten sich zu einer nationalen Kofinanzierung entschließen würden – ein keineswegs neuer Vorschlag (Heinemann, 2005, 39). Auch die EU-Kommission hatte in ihrem Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen die nationale Kofinanzierung von Direktzahlungen als eine Option genannt (Europäische Kommission, 2017b, 24). Die Organisation for

Economic Co-operation and Development (OECD) fordert, Zahlungen, die an die landwirtschaftliche Produktion gebunden sind, auslaufen zu lassen (OECD, 2018, 31 f.). Davon wären 27 Prozent der Landwirtschaftsausgaben der EU betroffen. Mit ihren Vorschlägen verfolgt die Kommission jedoch einen anderen Weg. Die Kürzungen bei den Direktzahlungen fallen deutlich geringer aus als die Kürzungen bei der landwirtschaftlichen Strukturpolitik. Davon sind Frankreich und Polen weniger betroffen als Estland oder Portugal, die stärker durch Mittel der Agrarstrukturpolitik gefördert werden (Haas et al., 2018, 4).

Die **Kohäsionspolitik** der EU sollte auf die ärmeren Mitgliedstaaten beschränkt werden (Busch, 2018). Nach Angaben der OECD (2018, 31) fließen im aktuellen MFR 25 Prozent oder 90 Milliarden Euro der Kohäsionspolitik in Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von mehr als 75 Prozent des EU-Durchschnitts. In einer Modellrechnung wurde gezeigt, dass bei einer Konzentration der Kohäsionspolitik auf die ärmeren Mitgliedstaaten im EU-Haushalt jährlich mehr als 20 Milliarden Euro eingespart werden könnten (Busch, 2018, 42 ff.). Wohlhabende Mitgliedstaaten sollten die Förderung ärmerer Regionen aus eigenen Mitteln finanzieren. Gegebenenfalls könnte die EU hier mit Finanzierungsinstrumenten unterstützend tätig werden. Wenn in den beiden genannten Bereichen stärker gekürzt würde, könnte auf die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze verzichtet werden.

Auch nach Einschätzung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2016, Tz. 353) ist die Priorisierung der Agrar- und der Strukturpolitik⁵ im EU-Haushalt schon lange nicht mehr zeitgemäß. Die Agrarpolitik begünstigt diesem Urteil zufolge die Überproduktion und kommt vor allem größeren Betrieben zugute. Die Kohäsionspolitik sei nicht effektiv, weil sie sowohl ärmere als auch reichere Regionen fördere und der Nachweis eines positiven Effekts auf das Wachstum und die Kohäsion der geförderten Regionen nicht erbracht sei.

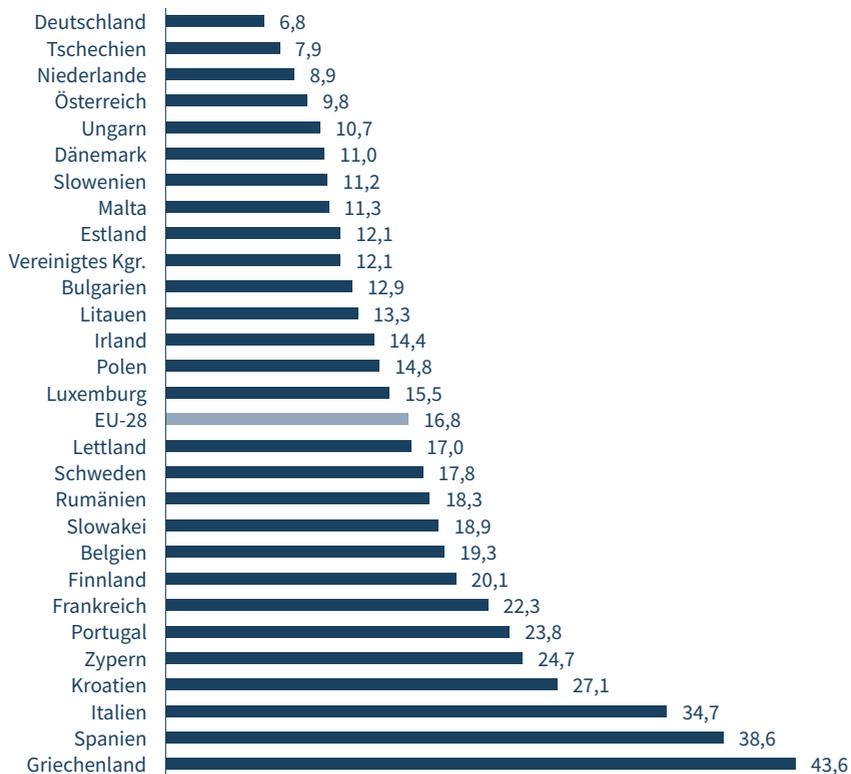
5 Strukturpolitik und Kohäsionspolitik werden oft synonym verwendet. Strukturpolitik ist der ältere Begriff; sie hat eine regionale und sektorale Dimension. „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ (Kohäsion) wurde 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in das Vertragswerk der EU aufgenommen.

In den Dokumenten zum nächsten MFR werden an verschiedenen Stellen einige Beispiele für Politiken mit einem öffentlichen Mehrwert genannt. Interessanterweise kommen die beiden traditionellen Politikbereiche Agrar- und Kohäsionspolitik in diesem Zusammenhang in den MFR-Dokumenten nicht vor, wenn öffentliche Güter auf europäischer Ebene benannt werden. Zu den Ausgaben mit „unbestreitbarem Mehrwert für die Union“ zählen unter anderem die in den Bereichen Forschung und Innovation, Erasmus, Verteidigung und Grenzkontrollen (Europäische Kommission, 2018j, 12 f.). Die Verhinderung

Jugendarbeitslosigkeit in der EU

Abbildung 4

Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen in der Altersgruppe unter 25 Jahren, Jahresdurchschnitt 2017, in Prozent



Daten: <http://link.iwkoeln.de/402887>

Quelle: Eurostat, 2018

des Klimawandels, der Schutz der Umwelt, die Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes, die gemeinsame Geldpolitik und die Regulierung der Finanzmärkte sind Aktivitäten, die über nationale Grenzen hinaus wirksam werden (European Commission, 2018a, 14). Umgekehrt gilt, dass der EU-Haushalt nicht dazu gedacht ist, „Maßnahmen zu finanzieren, die die Mitgliedstaaten aus eigenen Kräften schultern können“ (Europäische Kommission, 2011, 9).

Wenn bei der Kohäsionspolitik neben dem Pro-Kopf-BIP die Arbeitslosigkeit, speziell die Jugendarbeitslosigkeit, als weiteres Vergabekriterium herangezogen wird, könnte dies eine Verschiebung zugunsten südeuropäischer Länder bewirken. Am höchsten ist die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland (Abbildung 4) mit 43,6 Prozent (2017) vor Spanien (38,6 Prozent) und Italien (34,7 Prozent). Anders sind die Verhältnisse in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. In der Mehrzahl dieser Länder liegt die Jugendarbeitslosigkeit unter dem Durchschnitt der EU-28. Auch die vorgeschlagene Berücksichtigung der Anstrengungen zur Bewältigung der Migrationsfolgen ginge zulasten der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, weil dort die Bereitschaft zur Aufnahme von Migranten gering ist.

3. Reformhilfeprogramm und Investitionsstabilisierungsfunktion sind kritisch zu sehen. Für die Zwecke der Investitionsstabilisierungsfunktion könnte man stärker auf den ESM setzen und eine neue Kreditlinie einrichten, die mit Reformaufgaben zu verknüpfen wäre. Bei einer Lösung über den EU-Haushalt besteht die Gefahr, dass die vorgesehenen bis zu 30 Milliarden Euro nur ein Anfang sind, so die Einschätzung bei der Vorstellung der Vorschläge durch die EU-Kommission (NZZ, 2018), und den Weg bereiten für den Einstieg in einen größeren Topf. Neben diesem grundsätzlichen Einwand überzeugt auch die konkrete Ausgestaltung nicht. Die Arbeitslosenquoten als Indikator für einen makroökonomischen Schock heranzuziehen, muss hinterfragt werden, da die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu den nachlaufenden Konjunkturindikatoren gezählt wird. Konjunkturelle Veränderungen schlagen sich in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit erst zeitverzögert wieder. Daher ist nicht auszuschließen, dass die Investitionshilfen erst dann ausgezahlt werden, wenn sich die Konjunktur schon wieder erholt hat. Sie kommen dann nicht nur zu spät, sondern wirken unter Umständen sogar prozyklisch. Das Argument, dass den Euroländern im Fall eines makroökonomischen Schocks nur noch die Finanzpolitik

als Reaktion zur Verfügung steht und hier wegen des Stabilitäts- und Wachstumspakts die Möglichkeiten für eine expansive Finanzpolitik beschränkt sind, lässt außer Acht, dass zwischen einem ausgeglichenen Haushalt und einer Verschuldung von 3 Prozent des BIP genügend Manövriermasse zur Verfügung steht.

4. Die Umsetzung der Vorschläge der EU-Kommission für eine Reform des Eigenmittelsystems führte zu einer zunehmenden und unnötigen Komplizierung der Einnahmenseite. Eine Vereinfachung bei den Einnahmen des EU-Haushalts ist vorzuziehen. Dazu sollten die Mehrwertsteuer-Eigenmittel abgeschafft und durch BNE-Eigenmittel ersetzt werden. Die BNE-Eigenmittel sind nach überwiegender Meinung von Finanzwissenschaftlern derzeit die am besten geeignete Einnahmequelle für den EU-Haushalt (Wissenschaftlicher Beirat, 2016). Die EU ist kein Bundesstaat, sondern in den Worten des Bundesverfassungsgerichts ein Staatenverbund. Die BNE-Eigenmittel sind ein umfassender Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten (Büttner, 2017, 5). Die Vorschläge der Kommission für den Korb aus neuen Eigenmitteln verkennen die Natur der EU als Staatenverbund.

Die Absicht der Kommission, die Berechnung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu vereinfachen, löst nicht das Problem, dass die Mehrwertsteuer als regressiv angesehen wird. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass der Abrufsatz wiederholt reduziert wurde, was dann eine Erhöhung des Abrufsatzes der BNE-Eigenmittel zur Folge hatte.

Angesichts dieser Vorschläge bleibt zweifelhaft, ob mit den Kommissionsvorschlägen die von finanzwissenschaftlicher Seite kritisierten erheblichen Schwierigkeiten bei der Berechnung einer vergleichbaren Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Büttner, 2017, 5) ausgeräumt werden.

Die Vermutung liegt nahe, dass die Kommission auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel nicht verzichten möchte, weil diese Einnahmen aus ihrer Sicht eine Verknüpfung mit den Politikbereichen der EU herstellen. Sowohl Unternehmen als auch Verbraucher profitierten vom schrankenlosen Binnenmarkt. Daher sollten sie auch über die an den Verbrauch anknüpfende Mehrwertsteuer an der Finanzierung der EU beteiligt werden (Crowe, 2017, 431). Ähnlich lautet

die Argumentation bei den Eigenmitteln auf der Grundlage einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage: Multinationale Unternehmen profitierten besonders von den Vorteilen des europäischen Binnenmarktes. Der Zugang zu einem integrierten, grenzenlosen europäischen Markt begünstige die Expansion dieser Unternehmen und steigere ihre Profitabilität (European Commission, 2018a, 23). Man kann das als „ein Ausgreifen der EU-Politik auch auf die Einnahmenseite des EU-Budgets“ (Büttner, 2017, 5) bezeichnen und kritisch hinterfragen.

5. Neue Eigenmittel sollten nicht eingeführt werden, weil das System dadurch noch komplizierter wird. Dagegen spricht auch, dass es im EU-Haushalt kein Problem auf der Einnahmenseite gibt. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Unter der Prämisse, dass das BNE ein guter Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist, wäre ein (teilweiser) Ersatz der BNE-Eigenmittel durch die vorgeschlagenen neuen Eigenmittelquellen ein Rückschritt nach dem Kriterium der Gerechtigkeit (Büttner, 2017, 5).

Sowohl die Vorschläge der Monti-Gruppe (HLGOR, 2016) als auch die der Kommission für den Korb neuer Eigenmittel negieren den Link zwischen den BNE-Eigenmitteln und der EU-Politik, die – wie oft betont – auf Wachstum ausgerichtet ist (Büttner, 2017, 5). BNE-Eigenmittel haben darüber hinaus für die Mitgliedstaaten den Vorteil, dass die zugrunde liegende Größe sich mit der Konjunktur verändert, sodass im Abschwung die an den EU-Haushalt abzuführenden Mittel zurückgehen und nicht prozyklisch wirken.

Bei den von der Kommission vorgeschlagenen drei neuen Eigenmitteln handelt es sich nicht um EU-Steuern. Die EU selbst kann auf der Grundlage des geltenden Primärrechts keine Steuern erheben, um sich zu finanzieren. Sie hat weder eine Rechtssetzungs- noch eine Ertragshoheit – von den traditionellen Eigenmitteln einmal abgesehen (Waldhoff, 2017). Die drei genannten Einnahmen müssten also national erhoben und an den EU-Haushalt abgeführt werden; wären gewissermaßen also ebenfalls nationale Beiträge. Damit würden sie auch die vielfach kritisierte Nettobetrachtung nicht verhindern können.

Zumindest eines der vorgeschlagenen neuen Eigenmittel – die Kunststoffabgabe – ist mit Lenkungszwecken verbunden. Die Abgabe soll dazu führen, dass

Forderungen nach eigenen EU-Steuern zur Finanzierung des Haushalts werden schon seit längerer Zeit erhoben (Buser, 2014, 92; mit weiteren Nachweisen). Bereits 1981 wurde im Spinelli-Bericht (Spinelli, 1981, 82) eine Gemeinschaftsteuer vorgeschlagen, die direkt vom Steuerzahler erhoben werden sollte. 1994 wurde in einem Bericht des Europäischen Parlaments als neue Einnahmequelle ein Anteil der EU an der Mehrwertsteuer gefordert, der auf Rechnungen als solcher ausgewiesen wird (Langes, 1994, 7). Damit sollte nicht nur eine wirkungsvolle Verbindung zwischen der EU und den Bürgern hergestellt werden. Vielmehr ging es auch darum, Fehleinschätzungen über die Kosten der Union zu revidieren und die Identifikation der Bürger mit der Union zu steigern.

Ein Anteil an der Mehrwertsteuer zählte auch zu den alternativen Einnahmequellen, die in einer Untersuchung für das Europäische Parlament 1997 analysiert wurden (Begg et al., 1997). Außerdem befasste sich diese Studie mit einem Zuschlag auf die Einkommensteuer, mit einer europäischen Quellensteuer, einer europäischen Körperschaftsteuer, mit Umwelt- und Energiesteuern, Verbrauchsteuern auf Alkohol und Tabak, Einnahmen aus der Seignorage (Geldschöpfung) sowie mit sogenannten neuartigen Kommunikationssteuern. Die Autoren präferierten eine anteilige Mehrwertsteuer und die Kommunikationssteuern als attraktivste Möglichkeiten, hielten aber unter Umständen auch eine europäische Körperschaftsteuer und Ökosteuer für möglich.

Mit einem ähnlichen Katalog alternativer Einnahmequellen hat sich 2004 ein Arbeitspapier der Generaldirektion Steuern und Zollunion der EU-Kommission befasst, zusätzlich setzte es sich mit einer Finanztransaktionssteuer sowie einer Besteuerung von Luftverkehrsemissionen auseinander (Cattoir, 2004). Der Autor kam zu dem Ergebnis, dass es keine perfekte Steuer für die EU gebe. Jede Steuer habe Vorteile, aber auch Nachteile.

In Anbetracht dieser Historie verwundert es nicht, dass auch zur Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens nach alternativen Einnahmequellen für den EU-Haushalt gesucht wird. Entsprechende Vorschläge kamen von einer von der EU-Kommission eingesetzten hochrangigen Expertengruppe (HLGOR, 2016). Zu möglichen Eigenmittelquellen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt und der Koordination im Steuerbereich nannte die Gruppe reformierte Mehrwertsteuer-Eigenmittel, eine EU-Körperschaftsteuer sowie die Besteuerung von Finanzaktivitäten. Zu Eigenmittelquellen im Zusammenhang mit der Energieunion sowie der Umwelt-, Klima- und Verkehrspolitik gehören eine Kohlendioxidabgabe, eine Stromsteuer, eine Besteuerung fossiler Brennstoffe, eine indirekte Besteuerung von Importwaren, die in Drittländern mit hohen Emissionen hergestellt werden, und Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem.

Eigene Darstellung

die besteuerte Aktivität begrenzt oder gar reduziert wird. Eine zunehmende Bemessungsgrundlage ist von ihr also nicht ohne Weiteres zu erwarten. Ganz anders verhält es sich mit den BNE-Eigenmitteln, die allein durch wirtschaftliches Wachstum steigen.

Positiv zu vermerken ist, dass die Kommission die weitergehenden Vorschläge der Monti-Gruppe (HLGOR, 2016; vgl. auch Übersicht 1) nicht aufgegriffen hatte.

6. Für die Abkehr von der vielfach kritisierten Debatte über finanzielle Nettositionen sind nicht in erster Linie Reformen auf der Einnahmenseite erforderlich – viel wichtiger ist eine Änderung der Ausgabenstruktur (Büttner, 2017; Busch/Matthes, 2018b). Erst wenn der größte Teil des EU-Haushalts für die Bereitstellung europaweiter öffentlicher Güter verwendet wird, dürfte die Nettobetrachtung der Position der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt an Bedeutung verlieren. Wenn beispielsweise ein europäischer Grenzschutz für sichere Außengrenzen sorgt, wird damit ein öffentliches Gut erzeugt, das sich durch Nichtrivalität im Konsum auszeichnet und von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann. Das Gleiche gilt für eine europäische Armee, die zur Friedenssicherung beiträgt. Diese Aufgaben auf die EU-Ebene zu übertragen, entspräche im Übrigen dem in Art. 5 des EUV verankerten Subsidiaritätsprinzips, wonach die EU solche Aufgaben übernehmen soll, die die Mitgliedstaaten nicht ausreichend selbst verwirklichen können. Dann wäre es auch nicht sinnvoll, die Ausgaben aus dem EU-Budget einzelnen Mitgliedstaaten zuzurechnen und mit den Einzahlungen dieser Länder an den gemeinsamen Haushalt zu verrechnen.

7. Da mit dem Brexit auch der Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich entfällt, sollten nach Ansicht der Kommission längerfristig auch alle anderen Rabatte gestrichen werden. Die Rabatte sind entstanden, weil sich Mitgliedstaaten in den MFR-Verhandlungen mit ihrem Anliegen durchgesetzt haben, dass sie aus ihrer nationalen Sicht einen zu hohen Nettobeitrag zum EU-Haushalt leisten. Würde man künftig komplett auf Rabatte oder Korrekturen verzichten, würde dies nichts daran ändern, dass der jeweilige Nettobeitrag als ungerecht empfunden wird. „Brexit will do away with the scapegoat, but it will not do away with the question of excessive imbalances.

An imbalance is excessive if it is deemed as such by the State that puts this argument forward“ (Brehon, 2018, 8). Dänemark und die Niederlande haben die von der Kommission vorgeschlagene Abschaffung der Rabatte bereits abgelehnt (FT, 2018).

Die Alternative zu direkten Rabatten wären Ausgabenprogramme, die so zugeschnitten sind, dass sie die Nettoposition einzelner Mitgliedstaaten gezielt beeinflussen. Solche Ausgabenprogramme dürfen aber in der Regel weniger transparent sein als auf den Einzelfall abgestellte Rabatte (Heinemann, 2005). Schon der Europäische Rat von Fontainebleau, der den Britenrabatt beschlossen hat, formulierte den Grundsatz des Vorrangs der Ausgaben vor Rabatten oder Korrekturmechanismen: „Die Ausgabenpolitik ist auf absehbare Zeit das wichtigste Mittel zur Lösung des Problems des Haushaltsungleichgewichts“ (Europäischer Rat, 1984). Mitgliedstaaten, die ihrer Meinung nach einen zu hohen Nettobeitrag leisten, könnten sich darauf berufen und auf sie zugeschnittene Ausgabenprogramme einfordern.

8. Die Mitgliedstaaten sind in der Frage der Größenordnung des nächsten MFR gespalten. Deutschland und Frankreich haben schon im Vorfeld der Kommissionsvorschläge höhere Beiträge zugesagt (Lehner, 2018, 13). Anders vor allem die Niederlande, die sich gegen eine Erhöhung des Budgets ausgesprochen haben. Sie werden dabei von Dänemark, Österreich und Schweden (Brehon, 2018, 10; KAS, 2018) unterstützt, also von Ländern, die schon bei den Verhandlungen über frühere MFR für eine strikte Begrenzung der EU-Ausgaben eingetreten waren. Diesmal fehlt ihnen allerdings nicht nur die Unterstützung durch das Vereinigte Königreich, das vormals eine entscheidende Rolle bei den MFR-Verhandlungen gespielt hat – so haben die Briten bei den letzten MFR-Verhandlungen eine Reduzierung bei den Obergrenzen für Zahlungen durchgesetzt (Haas et al., 2018, 7). Auch Deutschland knüpft nicht mehr an frühere Sparanstrengungen an. Bezeichnend ist, dass es vor Verhandlungsbeginn dieses Mal keinen gemeinsamen Brief der üblichen Nettozahler gegeben hat (Brehon, 2018).

Das deutsche Vorgehen, schon vor Beginn der eigentlichen Verhandlung eine höhere Zahlungsbereitschaft zu signalisieren, kann durchaus kritisch gesehen werden. Dadurch wird nicht nur die deutsche Verhandlungsposition geschwächt, auch der Druck zu weiteren Reformen und stärkeren Umschichtun-

gen bei den Ausgaben der EU wurde vermindert (Heinemann, 2018; Wambach, 2018; FAZ, 2018a). In Anbetracht dieser Gemengelage wird prognostiziert, dass es ähnlich wie beim MFR für den Zeitraum 2007 bis 2013 zu einer großen Reihe von Sonderbestimmungen kommen könnte (Brehon, 2018, 10). Auf der Grundlage eines Vergleichs der Kommissionsvorschläge zum MFR 2007 bis 2013 und zum MFR 2014 bis 2020 mit den jeweils vereinbarten Ergebnissen im Europäischen Parlament kommen Haas et al. (2018, 6) zu dem Schluss, dass sich der Rat der EU auf einen Umfang des MFR in Höhe von 1,01 Prozent des BNE einigen könnte.

Positiv zu beurteilen ist, dass in dem vorgeschlagenen MFR 2021 bis 2027 der Abstand zwischen den Verpflichtungsermächtigungen und den Zahlungsermächtigungen auf 2,6 Prozent verringert worden ist. Im aktuellen MFR beträgt die Differenz noch 5,5 Prozent (ERH, 2018, 20). Dadurch wird die Gefahr verringert, dass die EU Mittel für Verpflichtungen zusagt und sie in Schwierigkeiten kommt, die dafür erforderlichen Zahlungen zur Verfügung zu stellen. Das bereits beschriebene Problem der RAL dürfte dadurch entschärft werden.

Die EU-Kommission hatte bei der Präsentation ihrer Vorschläge zum nächsten MFR mit Nachdruck eine schnelle Einigung angemahnt. Die Entscheidungen sollten vor der Wahl zum nächsten Europaparlament getroffen werden; diese findet vom 23. bis 26. Mai 2019 statt. Anderenfalls müssten die Verhandlungen Anfang 2020 neu aufgerollt werden (Lehner, 2018, 13). Auch Deutschland unterstützt eine rasche Einigung (Schneemelcher, 2018, 20). In Anbetracht der Erfahrungen mit den früheren Verhandlungen erscheint dies jedoch als wenig wahrscheinlich. Orientiert man sich daran, könnte der Zeitplan so aussehen, dass der Europäische Rat bis zum Sommer 2019 braucht, um einen Kompromiss zu schließen, der dann im Frühjahr 2020 nach den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament finalisiert wird (Becker, 2017, 12). Die aktuelle Entwicklung spricht ebenfalls nicht für eine schnelle Einigung (FAZ, 2018b). Österreich, das in der zweiten Jahreshälfte 2018 den Vorsitz im Rat hat, scheint nicht auf einen raschen Abschluss aus zu sein.

Literatur

- Arthuis, Jean, 2017, European Financial Outlook 2021–2027, Which budget for Europe?, Fondation Robert Schuman, European Issues, Policy Paper, Nr. 453, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0453-european-financial-outlook-2021-2027-which-budget-for-which-europe> [25.7.2018]
- Becker, Peter, 2017, The next Multiannual Financial Framework (MFF) and the Unity of EU budget, In-depth Analysis requested by the BUDG committee, European Parliament, PE 603.796, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603796/IPOL_IDA\(2017\)603796_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603796/IPOL_IDA(2017)603796_EN.pdf) [25.7.2018]
- Begg, Ian / Grimwade, Nigel / Price, Peter, 1997, Die Eigenmittel der Europäischen Union: Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten, Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft, Arbeitsdokument, Reihe Haushalt, W4, Luxemburg
- Blomeyer, Roland / Paulo, Sebastian / Perreau, Elsa, 2017, The budgetary tools for financing the EU external policy, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, PE 572.708, Brüssel
- Brehon, Nicolas-Jean, 2018, European Union Budget: which possible compromise is there between France and Germany? Fondation Robert Schuman, European Issues, Policy Paper, Nr. 476, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/pe-476-en.pdf> [10.8.2018]
- Bundesministerium für Finanzen – Österreich, 2016, EU-Beilage gemäß § 42 4 Z 4 BHG 2013, Oktober, https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2017/beilagen/EU_Beilage_2017.pdf [25.7.2018]
- Bundesregierung, 2016, Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache, 16.9.2016, Nr. 18/9643, Berlin
- Busch, Berthold, 2016, Finanzielle Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, IW-Report, Nr. 21, Köln
- Busch, Berthold, 2018, Kohäsionspolitik in der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Neuorientierung, IW-Analysen, Nr. 121, Köln
- Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018a, Von der Betrachtung von Nettopositionen zum europäischen Mehrwert, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 12, S. 7–10
- Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018b, Neue Prioritäten für die Europäische Union, IW-Report, Nr. 17, Köln
- Buser, Andreas, 2014, Die Finanzierung der EU: Möglichkeiten und Grenzen einer EU-Steuer nach Europarecht und Grundgesetz, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 17. Jg., Nr. 1, S. 91–115

- Büttner, Thies, 2017, EU-Haushalt: Kann eine Reform des Eigenmittelsystems die Probleme lösen? Zur Diskussion gestellt – Die Zukunft der EU-Finzen: Neue Wege der Finanzierung und der Verteilung? in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 6, S. 3–6
- Cattoir, Philippe, 2004, Tax-based EU own resources: an assessment, European Commission, DG Taxation & Customs Union, Taxation Papers, Working paper, Nr. 1, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/tax_assessment.pdf [25.7.2018]
- Crowe, Richard, 2017, The European Budgetary Galaxy, in: European Constitutional Law Review, 13. Jg., Nr. 3, S. 428–452
- D’Alfonso, Alessandro, 2014, European Development Fund – Joint development cooperation and the EU budget: out or in?, European Parliament, European Parliamentary Research Service, In-depth analysis, PE 542.140, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-IDA-542140-European-Development-Fund-FINAL.pdf> [25.7.2018]
- D’Alfonso, Alessandro / Delivorias, Angelos / Szczepanski, Marcin, 2018, Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2018, European Parliamentary Research Service, Study, PE 614.655, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)614655](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)614655) [25.7.2018]
- D’Alfonso, Alessandro / Immenkamp, Beatrix, 2015, EU Trust Funds for external action, European Parliamentary Research Service, Briefing, PE 572.797, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572797/EPRS_BRI\(2015\)572797_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572797/EPRS_BRI(2015)572797_EN.pdf) [25.7.2018]
- D’Alfonso, Alessandro / Sapala, Magdalena, 2015, Zahlungsrückstand in den jüngsten EU-Haushaltsplänen, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, eingehende Analyse, PE 571.322, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571322/EPRS_IDA\(2015\)571322_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571322/EPRS_IDA(2015)571322_DE.pdf) [25.7.2018]
- Darvas, Zsolt / Moës, Nicolas, 2018, How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending?, Bruegel Blog Post, 4. Mai, <http://bruegel.org/2018/05/how-large-is-the-proposed-decline-in-eu-agricultural-and-cohesion-spending/> [25.7.2018]
- Darvas, Zsolt / Wolff, Guntram B., 2018, Modelling the European Union’s next Multiannual Financial Framework after Brexit, Annex to Zsolt Darvas and Guntram B. Wolff (2018) ‘Rethinking the EU’s post-Brexit budget priorities’, Policy Brief, 2018/01, Bruegel, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/03/Annex-PB-2018_01.pdf [14.8.2018]
- Deutsche Bundesbank, 2018, Zahlungsbilanzstatistik, Statistisches Beiheft 3 zum Monatsbericht, Frankfurt am Main
- Drachenberg, Ralf, 2018, The European Council and the Multiannual Financial Framework, European Parliamentary Research Service, PE 615.644, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)615644](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)615644) [25.7.2018]

- EIB – Europäische Investitionsbank, 2018, Some dates and figures, http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm [20.7.2018]
- ERH – Europäischer Rechnungshof, 2018, The Commission’s proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework, Briefing Paper, Juli, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_MFF2/BRP_MFF2_EN.pdf [25.7.2018]
- Europäische Kommission, 1998, Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(1998) 560 endg., Brüssel
- Europäische Kommission, 2008, EU-Haushalt 2008, Finanzbericht, Luxemburg
- Europäische Kommission, 2011, Ein Haushalt für „Europa 2020“, Mitteilung, KOM(2011) 500, Brüssel
- Europäische Kommission, 2013, Finanzbericht 2012, Luxemburg
- Europäische Kommission, 2015, Beschluss vom 24. November 2015 über die Koordinierung der Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten durch einen Koordinierungsmechanismus – die Flüchtlingsfazilität für die Türkei, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1208\(02\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1208(02)&from=DE) [20.7.2018]
- Europäische Kommission, 2016, Anpassung der Eigenmittelobergrenze und der Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen nach Inkrafttreten des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM(2016) 829, Brüssel
- Europäische Kommission, 2017a, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan, Stand: 31. Dezember 2016, COM(2017) 721 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2017b, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf [14.8.2018]
- Europäische Kommission, 2018a, EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Kommission schlägt Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für syrische Flüchtlinge vor, Pressemitteilung, IP 18-1723, 14.3.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1723_de.htm [20.7.2018]
- Europäische Kommission, 2018b, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, COM(2018) 476 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018c, Ein moderner Haushalt für die Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027, Mitteilung, COM(2018) 321, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018d, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms „InvestEU“, COM(2018) 439 final, Brüssel

- Europäische Kommission, 2018e, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), COM(2018) 382 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018f, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms, COM(2018) 391 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018g, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion, COM(2018) 387 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018h, EU-Haushalt: Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020, Pressemitteilung, IP/18/3985, 1.6.2018, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018i, Fragen und Antworten: Der EU-Haushalt und das auswärtige Handeln, Factsheet, Memo/18/4124, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018j, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM(2018) 325 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018k, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG, Euratom), Nr. 1553/89 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel, COM(2018) 328 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018l, Factsheet, EU-Haushalt: die gemeinsame Agrarpolitik in der Zeit nach 2020, Memo/18/3974, Brüssel
- Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018a, EU jährlicher Haushaltslebenszyklus: Zahlen, http://ec.europa.eu/budget/annual/index_de.cfm?year=2018 [25.7.2018]
- Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018b, EU expenditure and revenue 2014–2020, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm [3.8.2018]
- Europäische Kommission – Generaldirektion Haushalt, 2018c, Europäischer Entwicklungsfonds, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/FED/fed_de.cfm [20.7.2018]
- Europäische Kommission – Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, 2018, Datenbank AMECO, Stand: Mai 2018, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en [27.7.2018]
- Europäischer Rat, 1984, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau, 25. und 26. Juni, https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704/publishable_de.pdf [25.7.2018]

- Europäisches Parlament, 2018a, Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2018/251 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2018, Amtsblatt der EU, Nr. L 57, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU, Luxemburg
- Europäisches Parlament, 2018b, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zu dem nächsten MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020, Straßburg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0075&language=DE> [20.7.2018]
- Europäisches Parlament und Rat, 2012, Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, Amtsblatt der EU, Nr. L 298, Luxemburg
- Europäisches Parlament und Rat, 2013, Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014–2020) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1927/2006, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 347, S. 855–864
- European Commission, o. J., The European Trust Fund for Colombia, Strategy Document, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf-strategy-revised-20171206_en.pdf [25.7.2018]
- European Commission, 2014, European Union Public Finance, Publications Office of the European Union, Luxemburg
- European Commission, 2015, Decision of 20.10.2015 on the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf [20.7.2018]
- European Commission, 2016, Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2016) 683 final, Straßburg
- European Commission, 2018a, Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system, Staff Working Paper, SWD(2018) 172, Brüssel
- European Commission, 2018b, EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en [20.7.2018]
- European Commission, 2018c, Central African Republic, https://ec.europa.eu/europeaid/countries/central-african-republic_en [20.7.2018]
- European Commission, 2018d, EU Trust Fund for Colombia, https://ec.europa.eu/europeaid/eu-trust-fund-colombia_en [20.7.2018]
- European Commission, 2018e, EU Emergency Trust Fund for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en [20.7.2018]

- Eurostat, 2018, Datenbank, Arbeitslosendaten nach Geschlecht und Alter – Jahresdurchschnitte [une_rt_a], <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [3.7.2018]
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2018a, Ifo-Chef kritisiert Regierung, 7.3.2018, S. 16
- FAZ, 2018b, Neuer EU-Haushalt erst nach der Europawahl, 7.7.2018, S. 22
- Feld, Lars P. / Schnellenbach, Jan, 2007, Das Finanzierungssystem der EU und die Nettozahlerdebatte, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Nr. 2, S. 114–120
- FT – Financial Times, 2018, Wealthier EU states attack Brussels plan to end rebates, <https://www.ft.com/content/5ce33318-4e1e-11e8-a7a9-37318e776bab> [25.7.2018]
- Grzebieluch, Beata, 2018, Die Ausgaben der Europäischen Union, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.4.2.pdf [25.7.2018]
- Haas, Jörg / Rubio, Eulalia / Schneemelcher, Pola, 2018, The MFF Proposal: What's new, what's old, what's next, Policy Brief, <http://institutdelors.eu/publications/the-mff-proposal-whats-new-whats-old-whats-next/?lang=en> [25.7.2018]
- Handelsblatt, 2006, Schlüssel will Tobinsteuer zur EU-Finanzierung, 19.1.2006, Nr. 14, S. 3
- Handelsblatt, 2018, „Verteidigungsfonds“ in Gefahr – Kommissarin Bienkowska warnt vor einem Scheitern des europäischen Prestigeprojekts, 14.6.2018, Nr. 112, S. 19
- Heinemann, Friedrich, 2005, EU-Finanzplanung 2007–2013, Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, Bertelsmann Stiftung, <https://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/finanzplanung.php> [25.7.2018]
- Heinemann, Friedrich, 2018, Mehrjähriger EU-Finanzrahmen: Die schwierige Transformation in Richtung europäischer Mehrwert, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 12, S. 3–7
- HLGOR – High Level Group on Own Resources, 2016, Future Financing of the EU. Final report and recommendations, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf [25.7.2018]
- Hradiský, Martin, 2018, Finanzielle Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54620/de.pdf [9.8.2018]
- Hüther, Michael / Diermeier, Matthias / Jung, Markos / Bassilakis, Andrew, 2018, If nothing is achieved: Who pays for the Brexit?, in: Intereconomics, 53. Jg., Nr. 5, im Erscheinen
- KAS – Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018, Erster informeller Gipfel 2018: eine Etappe auf dem Weg zu zukunftsweisenden Entscheidungen, <http://www.kas.de/bruessel/de/publications/51620/> [25.7.2018]

- Łada, Agnieszka, 2018, Squaring the circle? EU budget negotiations after Brexit – considering CEE perspectives, Bertelsmann Stiftung, Policy Brief, Nr. 1, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publications/publication/did/squaring-the-circle/> [25.7.2018]
- Langes, Horst, 1994, Bericht über ein neues Eigenmittelsystem für die Europäische Union, Europäisches Parlament, Haushaltsausschuss, Sitzungsdokumente, PE 208.292/endg., o. O.
- Lehner, Stefan, 2018, Ein Haushalt für die Zukunft der Europäischen Union: Die Vorschläge der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 12, S. 10–13
- Mathis, Alexandre, 2017a, „Other revenue“ in the European Union Budget, European Parliament, Briefing, PE 603.810, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603810/IPOL_BRI%282017%29603810_EN.pdf [25.7.2018]
- Mathis, Alexandre, 2017b, Assigned revenue in the European Union Budget, European Parliament, Briefing, PE 603.795, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI\(2017\)603795](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2017)603795) [25.7.2018]
- Messal, Rüdiger, 1988, Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., Nr. 4, S. 210–217
- Messal, Rüdiger, 1989, EG-Finanzierung und Lastenverteilung, Bonn
- Messal, Rüdiger, 1992, Konzeptionelle Elemente des EG-Eigenmittelsystems, in: Häberle, Brunhilde (Hrsg.), Anwendungsbereiche der Ordnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Göttingen, S. 63–79
- Messal, Rüdiger / Klein, Armin, 1993, Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., Nr. 7, S. 375–383
- Milicevic, Vera, 2018, Mehrjähriger Finanzrahmen, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.4.3.pdf [25.7.2018]
- Mussler, Werner, 2018, Ein Potpourri für die Währungsunion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.5.2018, Nr. 116, S. 19
- NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 2018, Wie Brüssel Konjunkturpolitik betreiben will, 1.6.2018, S. 25
- OBR – Office for Budget Responsibility, 2018, Economic and fiscal outlook, http://cdn.obr.uk/EFO-MaRch_2018.pdf [25.7.2018]
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018, European Union, OECD Economic Surveys, Paris
- Ollikainen, Minna, 2018, Die Einnahmen der Europäischen Union, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.4.1.pdf [25.7.2018]

- Oppermann, Thomas / Classen, Claus D. / Nettesheim, Martin, 2016, Europarecht, München
- Parry, Matthew / Sapala, Magdalena, 2018, 2021–2027 multiannual financial framework and new own resources, Analysis of the Commission’s proposal, European Parliamentary Research Service, In-depth analysis, PE 625.148, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA\(2018\)625148_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625148/EPRS_IDA(2018)625148_EN.pdf) [26.7.2018]
- Rat der EU, 1989, Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 155, S. 9–13
- Rat der EU, 2010, Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 118, S. 1–4
- Rat der EU, 2013, Verordnung Nr. 1311/2013 vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 347, S. 884–891
- Rat der EU, 2014, Beschluss (EU, Euratom) Nr. 2014/335 des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 168, S. 105–111
- Rat der EU, 2017a, EU überarbeitet Haushaltsrahmen 2014–2020 wegen neuer Prioritäten, Pressemitteilung, Nr. 385/17, 20.6.2017, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/06/20/budget-framework-2014-2020/> [25.7.2018]
- Rat der EU, 2017b, Rat gibt grünes Licht für die Einrichtung des Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung, Pressemitteilung, Nr. 531/17, 25.9.2017, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/09/25/european-fund-sustainable-development/> [20.7.2018]
- Schneemelcher, Pola, 2018, Der MFR 2021–2027: Ein Nachkrisenhaushalt, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 12, S. 20–26
- Selle, Linn, 2018, Wie können Parlamente bei künftigen Haushaltsverhandlungen gestärkt werden? Ein Diskussionsbeitrag, in: Integration, 41. Jg., Nr. 1, S. 58–65
- Spinelli, Altiero, 1981, Report drawn up on behalf of the Committee on Budgets on the Community’s own resources, European Parliament, Working Documents, PE 64.634/fin, <http://aei.pitt.edu/63219/> [25.7.2018]
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2016, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/2017, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/ges_jg16_17.pdf, [10.8.2016]
- Terhechte, Jörg P., 2012, Kommentierung von Artikel 41 EU-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 344–347

- Treviño, Gonzalo U., 2018, Afrika, Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54404/de.pdf [25.7.2018]
- Waldhoff, Christian, 2017, Stärkung der Einnahmenautonomie als Zukunft der EU-Financen? Zur Diskussion gestellt – Die Zukunft der EU-Financen: Neue Wege der Finanzierung und der Verteilung? in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 6, S. 12–14
- Wambach, Axel, 2018, Ein Haushalt für Europas Mehrwert, in: ZEWSNEWS, Januar/Februar, S. 12
- Wenz-Temming, Anna, 2017, Die Einnahmen der Europäischen Union, Wiesbaden
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2016, Finanzielle Leistungen Norwegens zugunsten der EU, WD 4-3000-075/16, o. O.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016, Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, Gutachten, Nr. 1, Berlin
- Zimmermann, Horst / Henke, Klaus-Dirk / Broer, Michael, 2012, Finanzwissenschaft, München

Abstract

EU finances after 2020: Time for Reforms

The debate on the European Union's Multiannual Financial Framework (MFF) for the years 2021 to 2027 has begun. The European Commission has proposed increasing appropriations, reducing spending on agricultural and cohesion policy and raising expenditure where it promises added value for Europe. On the revenue side of the budget, the Commission would like to introduce three new sources of income: revenue from a common consolidated corporate tax base, revenue from a tax on non-recycled plastic packaging waste and revenue from the emissions trading scheme. The present Analysis evaluates the Commission's proposals. New sources of income for the EU's own resources are rejected. On the expenditure side, national co-financing of agricultural policy and concentrating cohesion funds on the poorer Member States would create further scope for cuts. This leeway could be used either to keep the own resources ceiling for the EU budget constant or to free up even more funds for the provision of public goods at EU level. These steps might also defuse the conflict between net contributors and net recipients.

Autor

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg, Abschluss 1980 als Diplom-Volkswirt, Promotion 1984; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.

Bis IW-Analyse Nr. 100: E-Books können über www.iwmedien.de/bookshop bestellt werden.

Ab IW-Analyse Nr. 101: kostenfreier Download auf www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen.

Berthold Busch / Jürgen Matthes
Ökonomische Konsequenzen eines Austritts aus der EU

Am Beispiel des Brexits
IW-Analysen 112, 2016, 94 Seiten

Klaus-Heiner Röhl / Christoph Schröder
Regionale Armut in Deutschland

Risikogruppen erkennen,
Politik neu ausrichten
IW-Analysen 113, 2017, 86 Seiten

Christoph Metzler / Susanne Seyda /
Luisa Wallossek / Dirk Werner
Menschen mit Behinderung in der betrieblichen Ausbildung

IW-Analysen 114, 2017, 88 Seiten

Susanna Kochskämper / Jochen Pimpertz
Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand

Orientierungen für die aktuelle Reformdiskussion
IW-Analysen 115, 2017, 74 Seiten

Klaus-Heiner Röhl
Europäische Mittelstandspolitik

Eine kritische Bestandsaufnahme
IW-Analysen 116, 2017, 66 Seiten

Sarah Berger / Hanno Kempermann /
Oliver Koppel / Anja Katrin Orth / Enno Röben
Innovationsatlas 2017

Die Innovationskraft deutscher Wirtschaftsräume im Vergleich
IW-Analysen 117, 2017, 66 Seiten

Hubertus Bardt / Michael Grömling /
Tobias Hentze / Thomas Puls
Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?

Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf
IW-Analysen 118, 2017, 84 Seiten

Ralph Henger / Petrik Runst /
Michael Voigtländer
Energiewende im Gebäudesektor

Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz
IW-Analysen 119, 2017, 78 Seiten

Hagen Lesch / Sandra Vogel /
Hannah Busshoff / Adam Giza
Stärkung der Tarifbindung

Ordnungspolitische Überlegungen, empirische Erkenntnisse und offene Fragen
IW-Analysen 120, 2017, 78 Seiten

Berthold Busch
Kohäsionspolitik in der Europäischen Union

Bestandsaufnahme und Neuorientierung
IW-Analysen 121, 2018, 58 Seiten

Susanne Seyda / Luisa Wallossek /
Michael Zibrowius
Keine Ausbildung – keine Weiterbildung?

Einflussfaktoren auf die Weiterbildungsbeteiligung von An- und Ungelernten
IW-Analysen 122, 2018, 66 Seiten

Vera Demary / Christian Rusche
The Economics of Platforms

IW-Analysen 123, 2018, 72 Seiten

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21

50668 Köln

T 0221 4981-1

info@iwkoeln.de

iwkoeln.de

ISBN 978-3-602-14998-8 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45603-1 (E-Book|PDF)