

Busch, Berthold

Working Paper

Der mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union in Zeiten der Konsolidierung der nationalen Haushalte

IW Policy Paper, No. 1/2013

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2013) : Der mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union in Zeiten der Konsolidierung der nationalen Haushalte, IW Policy Paper, No. 1/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68629>

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.

Der mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union in Zeiten der Konsolidierung der nationalen Haushalte

Autor: Dr. Berthold Busch

Telefon: 0221 4981-762

busch@iwkoeln.de

Kontakt Daten

© Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 101942 · 50459 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21 · 50668 Köln
www.iwkoeln.de
Nachdruck erlaubt

1. Schwierige Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen

Den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ist es bei ihrem Treffen am 22. und 23. November 2012 nicht gelungen, sich auf einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2014 bis 2020 zu einigen. Die verschiedenen Positionen der Verhandlungspartner ließen sich (noch) nicht auf einen Nenner bringen. Die EU-Kommission hat in ihren Vorschlägen zum Finanzrahmen für diese sieben Jahre eine Gesamtsumme von 1.091 Milliarden Euro gefordert, was 1,14 Prozent des gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE) der 28 EU-Länder einschließlich Kroatiens in diesem Zeitraum entspricht (Tabelle 1). Eine Reihe von Mitgliedstaaten hatte im Vorfeld der Verhandlungen auf eine Reduzierung gedrungen. Das Vereinigte Königreich hatte gar mit einem Veto gedroht. Herrmann van Rompuy, der Präsident des Europäischen Rates, hatte in seinem Kompromissvorschlag die Gesamtsumme um rund 80 Milliarden Euro gekürzt, aber selbst das ist manchen Mitgliedstaaten noch zu viel, sie fordern weitere Einsparungen.

Mehrjähriger Finanzrahmen

Das Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens ist mit dem Vertrag von Lissabon in das Primärrecht der EU aufgenommen worden. Ziel ist es, Obergrenzen für die jährlichen Ausgaben insgesamt und für einzelne Ausgabenkategorien festzulegen. Auf diese Weise sollen die jährlichen Verhandlungen über den Haushalt der EU gewissermaßen entschärft werden. Der mehrjährige Finanzrahmen hat mehrere Vorläufer, die informeller, im Rahmen von interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen Parlament, Rat und Kommission als finanzielle Vorausschau vereinbart wurden. Insgesamt ist der mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020 inzwischen das fünfte Finanzpaket (Becker, 2012).¹

Eine Lösung muss eine Reihe verschiedener Interessen zum Ausgleich bringen. Zunächst einmal kann man die Mitgliedstaaten nach Nettozahlern und Nettoempfängern in Bezug auf den EU-Haushalt unterscheiden. Während die Nettozahler eher an einer Begrenzung der Ausgaben interessiert sind, sehen die Nettoempfänger dies natürlich anders. Zum Zweiten gibt es Länder, die an den Ausgaben in bestimmten Bereichen wie Agrarpolitik und Kohäsionspolitik großes Interesse haben. Zum Dritten erhalten einige Länder einen Rabatt auf ihre Zahlungen an den EU-Haushalt. Viertens ist schließlich das Europäische Parlament zu

¹ Delors-Paket I (1988-1992), Delors-Paket II (1993-1999), Agenda 2000 (2000-2006), Finanzrahmen 2007-2013

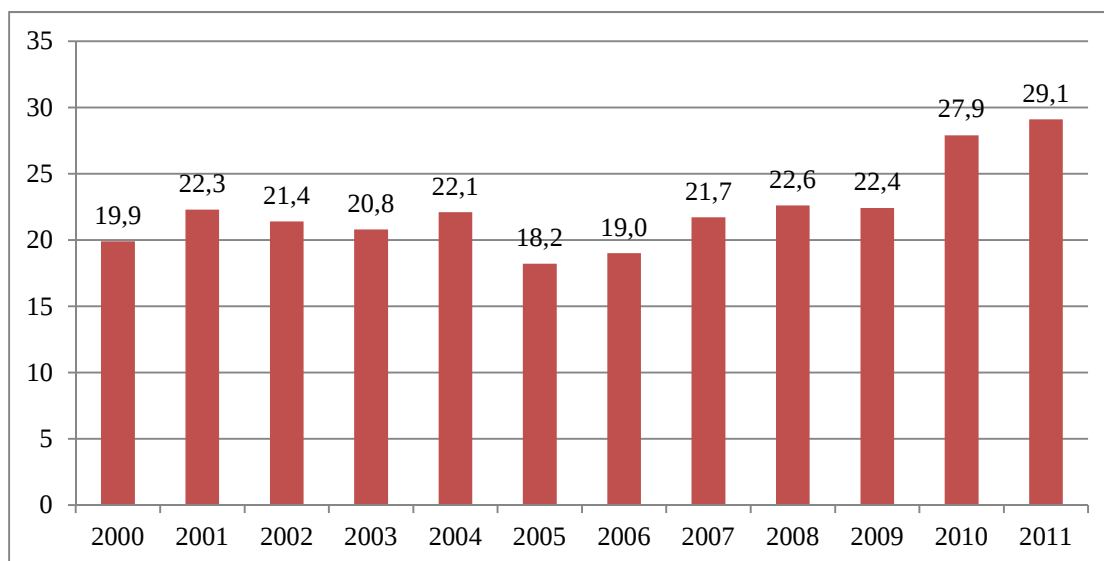
berücksichtigen, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder der Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen zustimmen muss.

2. Unterschiedliche Positionen: Nettozahler und Nettoempfänger

Ausweislich des Finanzberichts der EU-Kommission für das Jahr 2011 gab es elf Länder, die in jenem Jahr mehr in den EU-Haushalt einzahlten, als sie zurückerhielten (Nettozahler) und 16 Länder, die mehr zurückerhielten, als sie einzahlten (Nettoempfänger). Größte Nettozahler waren demnach Deutschland mit 9 Milliarden Euro, Frankreich mit 6,4 Milliarden Euro und Italien mit 5,9 Milliarden Euro. Größter Nettoempfänger war mit weitem Abstand Polen (11 Milliarden Euro), gefolgt von Griechenland (4,6 Milliarden Euro) und Ungarn (4,4 Milliarden Euro). Das Bild ändert sich allerdings etwas, wenn man nicht auf die absoluten Beträge sieht, sondern diese in Bezug zum Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten setzt. Demnach war 2011 Italien mit 0,38 Prozent des BNE größter Nettozahler gefolgt von den Niederlanden (0,36 Prozent) und Deutschland (0,34 Prozent). Italien dürfte freilich ein Sonderfall sein, denn es hat 2011 zum ersten Mal diese Rangliste angeführt. Größter Nettoempfänger war gemessen an den Rückflüssen in Prozent des BNE Ungarn mit 4,67 Prozent vor Litauen mit 4,63 Prozent und Lettland mit 3,62 Prozent.

Abbildung:

Umverteilung im EU-Haushalt in Prozent der national zurechenbaren Ausgaben



EU-Kommission 2012b; eigene Berechnungen

Aufgrund der von der EU-Kommission verwendeten Methode zur Berechnung der Nettopositionen addieren sich Nettozahlungen und Nettozuflüsse zu Null. Im Jahr

2011 machte die Summe der Nettozahlungen einerseits und die Summe der Nettozuflüsse andererseits jeweils rund 34 Milliarden Euro aus, die man als Umverteilungsvolumen im EU-Haushalt interpretieren kann. Gemessen an den gesamten Ausgaben 2011, die den Mitgliedstaaten zurechenbar sind, entspricht dies 29 Prozent (Abbildung). Dieser Umverteilungsanteil betrug im Jahr 2000 bezogen auf die damalige EU-15 noch knapp 20 Prozent. Bis zum Jahr 2004 folgt die Entwicklung dieser Quote keinem eindeutigen Trend. Dies deutet darauf hin, dass durch die 2004 und 2007 erfolgte (Ost-)Erweiterung der EU die Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zugenommen hat. Außerdem hat die EU-Erweiterung dazu geführt, dass es zu einer Umverteilung von den alten zu den neuen Mitgliedstaaten gekommen ist (Busch, 2012, 31). Zum einen haben sich die positiven Nettopositionen der bisherigen Nettoempfänger aus dem Kreis der alten Mitgliedstaaten verschlechtert, zum anderen haben sich auch die Nettozahlerpositionen der alten Mitgliedstaaten verschlechtert.

3. Obergrenzen und Deckelungswünsche

Deutschland hatte bis zuletzt darauf gedrungen, den mehrjährigen Finanzrahmen auf ein Prozent des BNE zu begrenzen. Das entspräche einem Finanzvolumen von 960 Milliarden Euro, denn gemäß der makroökonomischen Projektion der EU-Kommission wird für den Zeitraum von 2014 bis 2020 ein BNE in Höhe von 96.044 Milliarden Euro in Preisen von 2011 für die 28 EU-Mitgliedstaaten erwartet. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag bedeutet die deutsche Position ein Minus von 131 Milliarden Euro. Noch radikaler ist die britische Position, die aber nicht genau spezifiziert wird. Die Mittel für Zahlungen sollen auf rund 900 Milliarden Euro begrenzt werden. Mitunter werden von britischer Seite auch Kürzungen um bis zu 250 Milliarden Euro gefordert (Süddeutsche Zeitung vom 11.9.12). In der britischen Financial Times vom 7.11.2012 wird ein Betrag von 885 Milliarden Euro als Obergrenze genannt. Die ungenaue britische Positionierung mag durchaus beabsichtigt sein, denn sie erleichtert es später, eine politische Einigung zu rechtfertigen.²

Dass Deutschland und das Vereinigte Königreich beim mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 sparen wollen, hatten sie schon in einem Brief³ an den Präsidenten der EU-Kommission deutlich gemacht, bevor die Kommission ihre Vorschläge offiziell

² „Jeder Staats- oder Regierungschef muss dereinst die Zustimmung zum Haushalt gegenüber der eigenen Wählerschaft als Erfolg verkaufen können. Dies wird durch die wenig transparente Gestaltung der Rechnung erleichtert: Man kann Äpfel mit Birnen vergleichen, ohne dass das jedem auffällt“ (NZZ vom 24.11.2012, internationale Ausgabe Nr. 275)

³ <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/>

präsentierte. Frankreich, Finnland und die Niederlande hatten sich dieser Initiative angeschlossen. Der Haushalt sollte demzufolge nach 2013 nicht schneller steigen als die Inflation (Handelsblatt vom 20.12.2010). Im Mai 2012 hatten Deutschland, Finnland, die Niederlande, Österreich, die Tschechische Republik, Schweden und das Vereinigte Königreich eine Kürzung des vorgeschlagenen Finanzrahmens gefordert (Euractiv, 29.5.2012). Die Vorschläge der Kommission gingen indessen deutlich über das hinaus, was zur Stabilisierung des EU-Haushaltes in einer Zeit erforderlich ist, in der die Mitgliedstaaten harte Konsolidierungsanstrengungen unternehmen (Nonpaper, 2012).

Die deutsche und die britische Position, die von anderen Ländern unterstützt wird, ist in Zeiten der Konsolidierung der nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten durchaus nachvollziehbar. Die Position beider Länder wird jedoch angreifbar, wenn Deutschland, wie im Vorfeld geschehen, sich gegen eine Kürzung der Agrarausgaben ausspricht und das Vereinigte Königreich auf seinem Rabatt (siehe Gliederungspunkt 5) beharrt. Die deutsche Landwirtschaftsministerin Ilse Aigner und ihr französischer Kollege Stéphane Le Foll hatten sich im Oktober gegen eine Kürzung der Agrarausgaben ausgesprochen und ausdrücklich den Ansatz der Kommission unterstützt, die Ausgaben für 2013 nominal konstant für die Periode 2014 bis 2020 fortzuschreiben (BMELV, 2012). Einsparungen bei der Agrarpolitik lehnen auch Spanien und Irland ab (FAZ vom 31.10.2012).

4. Neue Mitgliedstaaten profitieren von den Kohäsionsausgaben

Die neuen Mitgliedstaaten, die 2004 und 2007 beigetreten sind, sind in Bezug auf die Kohäsionspolitik Nettoempfänger gegenüber dem EU-Haushalt, das heißt die nationalen Rückflüsse aus dem EU-Haushalt in diesem Politikbereich übersteigen die nationalen Beiträge zur Finanzierung des EU-Haushalts. Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn man die Methode der EU-Kommission zur Berechnung von (operativen) Haushaltssalden auf die Kohäsionsausgaben anwendet (Busch, 2012, 35). Aus dem Kreis der alten Mitgliedstaaten profitieren so gesehen auch Portugal, Griechenland und Spanien. Diese Länder sind ceteris paribus daran interessiert, dass die Ausgaben für die Kohäsionspolitik nicht gekürzt werden. Daher haben sich 14 EU-Länder (plus Kroatien, das am 1.7.2013 der 28. Mitgliedstaat werden soll) zum Kreis der Freunde der Kohäsionspolitik (Friends of Cohesion) zusammengefunden und gegen eine Kürzung der Ausgaben für die Kohäsionspolitik votiert (Euractiv, 8.10.2012). Eine weitere Kürzung, über die Vorschläge der Kommission hinaus, sei mit den Zielen der Europa-2020-Strategie und den politischen Absichtserklärungen verschiedener Gipfeltreffen des Europäischen Rates nicht vereinbar. Auch die

Kofinanzierungssätze⁴ sollen zumindest beibehalten werden (Friends of Cohesion, 2012).

Unterstützung erhalten die Kohäsionsländer durch das Europäische Parlament (EP), das den mehrjährigen Finanzrahmen mit Mitteln in Höhe von 1,11 Prozent des BNE ausstatten will (Europäisches Parlament, 2011, Fußnote 8), was einem Betrag von 1.066 Milliarden Euro entspräche. Das EP gibt sich in Anbetracht seiner durch den Vertrag von Lissabon gestärkten Position recht kämpferisch: Der Präsident des EP Martin Schulz wird mit den Worten zitiert: „Ein Kompromiss auf Grundlage der britischen Zahlen würde sicher zu einem Veto des Parlaments führen“ (Börsenzeitung vom 7.11.2012). Unterstützung bekommen die Nettoempfängerländer auch von Frankreich (Süddeutsche Zeitung vom 26.11.12).

5. Britenrabatt – ein Anachronismus

Das Vereinigte Königreich wehrt sich vehement gegen Pläne, seinen Rabatt auf die Zahlungen an den EU-Haushalt zu kürzen (Financial Times 19.11.12), wie die EU-Kommission vorgeschlagen hatte, die darin auch von Frankreich und Italien unterstützt wird (FAZNet, 2012). 2011 musste das Land wegen des Anfangs der 1980er Jahre von Margret Thatcher durchgesetzten Rabatts (Thatcher, 1979) rund 3,6 Milliarden Euro weniger an den EU-Haushalt abführen als ohne Rabatt fällig gewesen wäre - eine Größenordnung, die auch für frühere Jahre gilt. Da der Britenrabatt von den anderen Mitgliedstaaten finanziert werden muss, und Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich nur 25 Prozent ihres eigentlichen Anteils an der Kompensation des Britenrabatts leisten müssen, was wiederum die übrigen Mitgliedstaaten zusätzlich belastet, verwundert es nicht, dass nun auch andere Länder wie Dänemark einen Rabatt fordern (Euractiv, 22.11.2012). Die Minderbeteiligung der genannten vier Länder an der Finanzierung des Britenrabatts hat zur Folge, dass ein großer Teil der Lasten auf Frankreich und Italien entfällt.

Begründet wurde der Britenrabatt Anfang der 1980er Jahre im Wesentlichen damit, dass das Land vergleichsweise viel zur Finanzierung des EU-Haushaltes beitrage und vergleichsweise wenige Rückflüsse erhalte (EU-Kommission, 1998, Anhang 4). Das Vereinigte Königreich gehörte zudem in den 1970er und 1980er Jahren zu den ärmeren Mitgliedstaaten. So lag das britische Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt 1981 gemessen in Kaufkraftparitäten bei 90 Prozent des Durchschnitts der späteren EU-

⁴ Der Kofinanzierungssatz beziffert die finanzielle Beteiligung des Mitgliedstaates

15. Gleichzeitig trug das Land relativ viel zu den Einnahmen der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) bei, weil die Haupteinnahmequelle damals die Mehrwertsteuer-Eigenmittel waren, und das Vereinigte Königreich im Vergleich zum Bruttosozialprodukt⁵ der Gemeinschaft einen höheren Anteil an Mehrwertsteuer-Eigenmitteln abführen musste. Wegen des kleinen Agrarsektors waren die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt hingegen gering. Zudem machten die Agrarausgaben Ende der 1970er Jahre mehr als 70 Prozent der Gesamtausgaben des EU-Haushalts aus. Der Europäische Rat von Fontainebleau beschloss daher 1984 einen allgemeinen Ausgleichsgrundsatz: „Jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, kann zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen“ (Messal, 1991, 112).

Inzwischen liegen die besonderen Bedingungen im Falle des Vereinigten Königreichs nicht mehr vor: Das Land gehört nicht mehr zu den ärmeren Mitgliedstaaten, sein BIP je Einwohner liegt derzeit etwa im Durchschnitt der alten EU-15. Die Zahlungen aus dem Haushalt richten sich heute zum weitaus größten Teil nach dem Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten, und der Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben ist deutlich gesunken. Insofern ist der Britenrabatt ein Anachronismus; ohne britische Zustimmung kann er freilich weder geändert noch abgeschafft werden.

6. Zur Struktur des EU-Haushalts: Fiskalföderalismus und europäischer Mehrwert als Referenzmaßstäbe

Legt man den Vorschlag des Präsidenten des Europäischen Rates, Hermann van Rompuy, von November 2012 zugrunde, so werden für die Agrar- und die Kohäsionspolitik (ohne Connecting Europe Fazilität) 674 Milliarden Euro aufgewandt. Bezogen auf die gesamten Haushaltsmittel des MFR sind dies fast 70 Prozent der Gesamtausgaben. Es ist zu hinterfragen, ob diese Ausgabenstruktur angemessen ist. Als Referenzmaßstab zur Beurteilung des EU-Haushalts kann die Theorie des Fiskalföderalismus herangezogen werden. Demnach sollen öffentliche Aufgaben und Güter grundsätzlich möglichst bürgernah erbracht und bereitgestellt werden, weil man dadurch den unterschiedlichen Präferenzen am besten gerecht werden kann. Dahinter steckt implizit die Annahme, dass die Präferenzen der Bürger räumlich differieren. Daraus folgt eine Zuständigkeit der unteren politischen Ebene. Von dieser Regel sollte abgewichen werden, wenn bei der Bereitstellung der öffentlichen Güter Skalenerträge und/oder räumliche Spillovers auftreten (Heinemann, 2005, 37 ff.). Zu

⁵ BSP, heute Bruttonationaleinkommen (BNE)

steigenden Skalenerträgen kommt es bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, wenn die zentrale Produktion mit geringeren Stückkosten verbunden ist als die dezentrale Zurverfügungstellung durch mehrere Anbieter. Es liegt eine subadditive Kostenfunktion vor (Fritsch/Wein/Ewers, 2005, 184 f.). Spillovers kann man auch als Überschwappeffekte bezeichnen (Eckey et al., 2003, 3). Das sind positive oder negative externe Effekte, die von einem Territorium (Region oder Nation) auf ein anderes Gebiet ausgehen. Stellt ein Land ein öffentliches Gut bereit, von dem auch andere Länder profitieren, kommt es theoriegemäß bei rational handelnden politischen Akteuren zu einer ineffizienten Allokation, zu einer allgemeinen Unterversorgung mit diesem öffentlichen Gut.

Der Vertrag über die EU (EU-V) nimmt mit dem Subsidiaritätsprinzip eindeutig Bezug zu dem aus der Theorie des Fiskalföderalismus folgenden Primat der untersten politischen Ebene: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Artikel 5, Absatz 3). Da die beiden großen Ausgabenblöcke, die Agrar- und die Kohäsionspolitik, gemäß Artikel 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEU-V) in den Bereich der geteilten (und nicht der ausschließlichen) Zuständigkeiten fallen, müssen sie sich an der Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips messen lassen. Man kann auch fragen, worin der europäische Mehrwert dieser beiden Politiken besteht, mit dem die EU-Kommission ihre Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen begründet. Nach den Vorstellungen der Kommission „sollten europäische Kollektivgüter, Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten und die Regionen nicht aus eigener Kraft schultern können, sowie alle Bereiche, in denen die EU bessere Ergebnisse erzielen kann als die Mitgliedstaaten allein, Mittel aus dem EU-Haushalt erhalten“ (EU-Kommission, 2010, 5).

Agrarpolitik: Obwohl die gemeinsame Agrarpolitik der EU schon seit vielen Jahren als ökonomisch fragwürdig gilt, war es gleichwohl sinnvoll, sie auf Gemeinschaftsebene zu betreiben, solange sie in erster Linie darauf gerichtet war, mit Hilfe der sogenannten Marktordnungen Allokation und Produktion im Landwirtschaftssektor zu beeinflussen. In einem gemeinsamen Agrarmarkt liegt es in diesem Fall nahe, diese Politik auf der obersten politischen Ebene zu organisieren. Andererseits führte diese Politik wegen der Anreize zu Fehlallokationen zu Entwicklungen, die eine Abkehr von der Marktordnungspolitik notwendig machten.

Die Preisstützungsinterventionen wurden beginnend Anfang der 1990er Jahre zunehmend von direkten Einkommensbeihilfen abgelöst. Damit haben sich die Eingriffe von der Allokation auf die Distribution verschoben (Sapir et al., 2003, 164), so dass eine gemeinsame Politik durch die EU immer weniger gerechtfertigt ist. Falls diese Distribution letztlich politisch gewünscht ist, sollte sie auf der nationalstaatlichen Ebene erfolgen. Hinzu kommt, dass in der EU durch die Erweiterung um 12 Mitgliedstaaten 2004 und 2007 die Präferenzen deutlich heterogener geworden sind. Auch dies spricht für eine eher dezentrale Organisation der Agrarpolitik, die sozialpolitischen Standards gehen weit auseinander (Heinemann, 2005, 38). Für eine weitere Absenkung des Anteils der Agrarausgaben am EU-Haushalt spricht auch, dass ein Beitrag der Agrarpolitik zum Wachstumsziel der EU kaum zu erkennen ist (Sapir et al., 2003, 164); im Gegenteil kann sich die dauerhafte Subventionierung eines einzelnen Wirtschaftszweiges als Wachstumsbremse für eine Volkswirtschaft erweisen (Heinemann, 2005, 39).

Kohäsionspolitik: Die Kohäsionspolitik verfolgt das in Artikel 174 AEU-V verankerte Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Man kann dies so interpretieren, dass die wirtschaftliche Integration durch Maßnahmen grenzüberschreitender Solidarität zumindest ergänzt werden soll. Wenn es darum geht, dass die reicheren Mitgliedstaaten die ärmeren Länder oder Regionen finanziell unterstützen sollen, so erscheint das Ausmaß der von der EU-Ebene betriebenen Kohäsionspolitik allerdings als überdimensioniert. Dies wird deutlich, wenn man die Kohäsionszahlungen aus dem EU-Haushalt an die Mitgliedstaaten mit deren Beiträgen zur Finanzierung dieser Politik vergleicht, also die oben beschriebenen Kohäsionssalden berechnet. Insgesamt wurden im Jahr 2011 42,3 Milliarden Euro für die Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten ausgegeben. Tabelle 2 zeigt die nationale Aufteilung. Dabei wird deutlich, dass nicht nur ärmere Mitgliedstaaten Kohäsionszahlungen erhielten, sondern auch die reicheren⁶. Addiert man die Nettoempfangspositionen ergibt sich ein Betrag von 22,7 Milliarden Euro, der als Umverteilung zwischen „Reich“ und „Arm“ aufgefasst werden kann. Dementsprechend ist die Differenz zu 42,3 Milliarden Euro, die 19,5 Milliarden Euro beträgt, keine Umverteilung zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten; vielmehr wird dieser Betrag innerhalb der beiden Gruppen ausgetauscht. Um das zu verändern, wird ein Nettofondsmodell (Busch, 2004, 76 ff.; Heinemann et al., 2010, 183 ff.) vorgeschlagen, bei dem Transfers auf ärmere Länder beschränkt werden, was im Prinzip einer Bilanzverkürzung gleichkommt. Um

⁶ Der Einfachheit halber werden hier die Nettozahler in der Kohäsionspolitik mit den reicheren und die Nettoempfänger mit den ärmeren Staaten gleichgesetzt.

die Vorgehensweise zu verdeutlichen, wird zur Beschreibung mit den Daten von 2011 gearbeitet. Die ärmeren Staaten werden nicht schlechter gestellt als bisher. Sie erhalten Zahlungen für die Kohäsionspolitik in Höhe ihrer bisherigen Nettopositionen, leisten aber keinen Finanzierungsbeitrag mehr. Die wohlhabenderen Staaten leisten Zahlungen in Höhe ihrer bisherigen Nettopositionen, erhalten aber keine Rückflüsse. Durch die damit verbundene Bilanzverkürzung kommt es zu Einsparungen im EU-Haushalt in Höhe der oben bereits erwähnten 19,5 Milliarden Euro.

7. Fazit

In einer Zeit, in der nationale Haushalte konsolidiert und Ausgaben gekürzt werden müssen, muss auch für den EU-Haushalt Sparsamkeit an erster Stelle stehen. Die Forderungen Deutschlands und des Vereinigten Königreichs sowie anderer Länder gehen mithin in die richtige Richtung, wenn auch die britische Position als überzogen gelten kann. Allerdings ist es wenig kohärent, gleichzeitig bestimmte Ausgabenkategorien für unantastbar zu erklären, wozu auch die Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik zählen sowie auch der in der derzeitigen Form anachronistische britische Beitragsrabatt. Wenn man mit dem EU-Budget verstärkt Impulse für Wirtschaftswachstum geben will, sind bei den genannten Bereichen Einsparungen nötig, denn eine deutliche Ausweitung des mehrjährigen Finanzrahmens ist derzeit nicht machbar. Das EU-Budget erscheint unter diesen Gesichtspunkten nicht „modern“ genug, es fördert noch zu sehr „alte“ Politiken. Selbst wenn man in den Ausgaben für die Agrar- und die Strukturpolitik einen europäischen Mehrwert sieht, so heißt dies nicht, dass mit Ausgaben in anderen Bereichen nicht ein höherer europäischer Mehrwert erzielt werden kann. Der Return on Investment dürfte beispielsweise in der Forschungspolitik oder bei den Netzen für die transnationale Infrastruktur höher sein (Heinemann, 2011, 12). Bei der Kohäsionspolitik besteht kein Anlass auf EU-Ebene eine solche Politik für alle Mitgliedstaaten zu betreiben. Besser wäre ein Nettofondsmodell. Es widerspräche allen EU-Bekundungen, das Wachstum zu fördern, wenn als Kompromiss bei den Ausgabenansätzen gespart würde, die dem Wachstumsziel besonders förderlich wären und damit in Anbetracht der Krise in der EU den höchsten europäischen Mehrwert versprechen.

Tabelle 1:

Vorschläge für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020

Mittel für Verpflichtungen in Preisen von 2011 in Milliarden Euro (sofern nicht anders angegeben)

Rubriken	Kommissionsvorschlag, Juli 2012 für EU-28		Vorschlag Rompuy, Mitte November 2012	
	Summe 2014 bis 2020	Anteile in Prozent	Summe 2014 bis 2020	Anteile in Prozent
Intelligentes und integratives Wachstum	494,8	47,9	462,2	47,5
darunter: wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion	379,2	36,7		
Kohäsion ohne Connecting Europe Fazilität	339,24	32,8	309,5	31,8
Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen	386,5	37,4	364,5	37,4
Darunter: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen (Gemeinsame Agrarpolitik; GAP)	283,1	27,4	269,9	27,7
Sicherheit und Unionsbürgerschaft	18,8	1,8	18,3	1,9
Globales Europa	70,0	6,8	65,7	6,8
Verwaltung	63,2	6,1	62,6	6,4
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	1033,2	100,0	973,2	100,0
<i>in Prozent des BNE</i>	<i>1,08</i>		<i>1,01</i>	
Mittel für Zahlungen	987,6			
<i>in Prozent des BNE</i>	<i>1,03</i>			
außerhalb des MFR	58,3		37,56	
Insgesamt	1.091,5		1.010,8	
<i>in Prozent des BNE</i>	<i>1,14</i>		<i>1,05</i>	

Differenzen durch Rundungen; BIP laut Kommissionsprognose im Zeitraum von 2014 bis 2020 für 28 Mitgliedstaaten: 96.044 Milliarden Euro; Kommissionsvorschlag: Nach der GAP ist der zweite große Ausgabenposten in der Rubrik „nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“ die Entwicklung des ländlichen Raums mit rund 90 Milliarden Euro. Rechnet man diesen Betrag zu den marktbezogenen Ausgaben und Direktzahlungen ergeben sich 373 Mrd. Euro für die Landwirtschaftspolitik, das sind 36,1 Prozent des MFR. Auf die Kohäsion entfallen 36,7 Prozent. Zusammen 72,8 Prozent. Ohne die Connecting Europe-Fazilität entfallen auf die Kohäsionspolitik 32,8 Prozent (339,2 Mrd. Euro).

Nachrichtlich: Ausgaben für Forschung und Innovation: 80 Mrd. Euro

Connecting-Europe-Facility: 40 Mrd. Euro (in den Kohäsionsausgaben enthalten).

Mittel für Verpflichtungen: In dieser Höhe kann die EU in einem Jahr Zusagen für Ausgaben machen;

Zahlungen: Obergrenze für die jährlichen Ausgaben; Quellen: EU-Kommission, 2011; EU-

Kommission, 2012a; NZZ vom 22.11.2012: „Theaterdonner kündigt die Brüsseler Finanzschlacht an“.

Tabelle 2: Ausgaben für die Kohäsionspolitik 2011 und Nettofonds-Modell in Millionen Euro

	Kohäsionspolitik 2011			Nettofonds		
	Zahlungen an EU- Haushalt	Rückflüsse aus dem EU- Haushalt	Nettoposition	Zahlungen an EU- Haushalt	Rückflüsse aus dem EU- Haushalt	Einspa- rungen
Frankreich	7.391,4	1.772,6	-5.618,8	5.618,8	0,0	1.772,6
Deutschland	8.054,9	3.447,5	-4.607,4	4.607,4	0,0	3.447,5
Italien	5.870,4	2.341,0	-3.529,3	3.529,3	0,0	2.341,0
Vereinigtes KR	4.616,2	1.211,9	-3.404,3	3.404,3	0,0	1.211,9
Niederlande	1.610,6	307,0	-1.303,6	1.303,6	0,0	307,0
Belgien	1.369,9	286,8	-1.083,1	1.083,1	0,0	286,8
Schweden	1.173,8	357,8	-816,0	816,0	0,0	357,8
Österreich	1.023,4	218,8	-804,6	804,6	0,0	218,8
Dänemark	868,4	131,7	-736,7	736,7	0,0	131,7
Finnland	738,2	303,6	-434,6	434,6	0,0	303,6
Irland	466,4	155,1	-311,2	311,2	0,0	155,1
Luxemburg	114,2	21,6	-92,6	92,6	0,0	21,6
Summe	33.297,7		-22.742,3			
Zypern	65,6	85,3	19,7	0,0	19,7	65,6
Malta	23,1	84,7	61,7	0,0	61,7	23,1
Estland	56,0	268,1	212,2	0,0	212,2	56,0
Rumänien	457,0	700,1	243,1	0,0	243,1	457,0
Slowenien	133,9	524,9	391,0	0,0	391,0	133,9
Bulgarien	141,7	539,4	397,7	0,0	397,7	141,7
Lettland	65,4	560,8	495,4	0,0	495,4	65,4
Slowakei	236,0	1.056,0	820,0	0,0	820,0	236,0
Litauen	105,4	977,1	871,7	0,0	871,7	105,4
Tschechien	598,6	1.774,8	1.176,2	0,0	1.176,2	598,6
Spanien	4.044,1	5.428,1	1.384,1	0,0	1.384,1	4.044,1
Portugal	654,9	3.108,1	2.453,2	0,0	2.453,2	654,9
Griechenland	721,5	3.331,7	2.610,2	0,0	2.610,2	721,5
Ungarn	342,5	3.637,1	3.294,6	0,0	3.294,6	342,5
Polen	1.321,7	9.633,3	8.311,6	0,0	8.311,6	1.321,7
Summe	8.967,3		22.742,3			
Summe	42.265,0	42.265,0	0,0	22.742,3	22.742,3	19.522,7

Eigene Berechnungen nach EU-Kommission 2012b

Literatur:

Becker, Peter, 2012: Lost in Stagnation, SWP-Studie Nr. 18, Berlin; URL:
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S18_bkr.pdf
[2013-01-04]

BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz),
2012: Pressemitteilung Nr. 295 vom 10. 10. 12: Bundesministerin Aigner trifft
französischen Amtskollegen Le Foll; URL:
<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/295-AI-Treffen-Aigner-LeFoll.html> [2013-01-08]

Börsenzeitung vom 7. November 2012: EU-Parlament droht Großbritannien,

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

Busch, Berthold, 2012, Die Finanzierung der Europäischen Union, IW-Positionen Nr.
52, Köln

Eckey, Hans-Friedrich / Kosfeld, Reinhold / Türck, Matthias, 2003, Intra- und
internationale Spillover-Effekte zwischen den EU-Regionen, URL:
<http://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IVWL/Forschungskolloquium/diskussionen/papier5003.pdf> [2013-01-07]

EU-Kommission, 1998, Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht über das
Funktionieren des Eigenmittelsystems, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0560:FIN:DE:PDF> [2013-01-3]

EU-Kommission, 2010, Mitteilung, Überprüfung des EU-Haushalts, KOM(2010) 700
endgültig, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0700:FIN:DE:PDF> [2013-01-08]

EU-Kommission, 2011, Mitteilung der Kommission, Ein Haushalt für "Europe 2020",
KOM (2011) 500; URL:
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_de.pdf [2013-01-04]

EU-Kommission, 2012a, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, COM(2012) 388 final; URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM_2012_388_de.pdf [2013-01-04]

EU-Kommission, 2012b, EU-Haushalt 2011, Finanzbericht
URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm [2013-01-04]

Euractiv, 2012-11-22, URL: <http://www.euractiv.com/future-eu/cameron-gives-ground-crunch-sum-news-516203> [2013-01-08]

Euractiv, 2012-10-8, „Freunde der Kohäsionspolitik“ gegen EU-Sparbudget, 8. Oktober; URL: <http://www.euractiv.de/regionalpolitik/artikel/freunde-der-kohaesionspolitik-gegen-eu-sparbudget-006791> [2012-12-13]

Euractiv, 2012-05-29, Aufruf zur Kürzung des EU-Budgets, 29. Mai; URL: <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/aufruf-zur-kuerzung-des-eu-budgets-006353> [2013-01-08]

Europäisches Parlament, 2011, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Investition in die Zukunft: ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und inklusives Europa; URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//DE#def_1_8 [2013-01-08]

FAZNet 8.11.2012: EU-Beiträge, Frankreich und Deutschland wollen britischen EU-Rabatt kappen, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-beitraege-frankreich-und-italien-wollen-britischen-eu-rabatt-kappen-11955031.html> [2013-01-08]

Financial Times vom 7.11.2012: Exasperated allies, Nr. 38.078, S. 7

Financial Times vom 19.11.2012: Britain rejects Brussels plan to cut rebate, Nr. 38.088, 3

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.10.2012: Verhandlungen über EU-Ausgaben gehen in heiße Phase, Nr. 254, S. 11

Friends of Cohesion, 2012, JOINT DECLARATION on the Multiannual Financial Framework 2014 – 2020, 5. Oktober; URL: <http://www.vlada.gov.sk/friends-of-cohesion-joint-declaration-on-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/> [2012-12-13]

Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen, 2005, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München

Handelsblatt vom 20.12.2012: In der EU eskaliert der Streit über den Haushalt, Nr. 246, 15

Heinemann, Friedrich, 2005, EU-Finanzplanung 2007–2013; URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-13057547-39E64214/bst/EuropaVordenken_EU-Finanzplanung.pdf [2013-01-08]

Heinemann, Friedrich, 2011, EU-Steuer stärkt nationale Egoismen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 2011, S. 12

Heinemann, Friedrich / Hagen, Tobias / Mohl, Philipp / Osterloh, Steffen / Sellenthin, Mark O., 2010, Die Zukunft der EU-Strukturpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 94, Baden-Baden

Messal, Rüdiger, 1991, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden

Nonpaper from AT, CZ, DE, FI, NL, SE, UK – May 29, 2012; URL: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/MFR_non-paper_May_29.pdf [2013-01-08]

Sapir, André / Aghion, Philippe / Bertola, Giuseppe / Hellwig, Martin / Pisani-Ferry, Jean / Rosati, Dariusz / Viñals, José / Wallace, Helen, 2003, An agenda for a growing Europe, Making the EU economic system deliver, Report of an Independent High-Level Study Group; URL: <http://serviziweb.unimol.it/unimol/allegati/docenti/2545/materiale/sapir%20report.pdf> [2013-01-03]

Süddeutsche Zeitung vom 11.9.12: Zahler und Empfänger, Nr. 210, S. 8

Süddeutsche Zeitung vom 26.11.12: Geben und nehmen, Nr. 273

Thatcher, Margaret, 1979, Pressekonferenz vom 30. November; URL:
<http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=104180>
[2013-01-04]