

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
19(21)81

AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

Stellungnahme

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
die Angelegenheiten der Europäischen
Union des Deutschen Bundestages zum
Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach 2020**

**Das EU-Budget 2021 bis 2027 –
Optionen für eine Stärkung des
europäischen Mehrwerts**

Dr. Margit Schratzenstaller

Berlin, 21. Oktober, 2019

Kontakt

Dr. Margit Schratzenstaller

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Arsenal Objekt 20, 1030 Vienna, Austria

Tel: +43(1)-7982601-204, margit.schratzenstaller@wifo.ac.at

Handlungsempfehlungen

1. Das EU-Budget für die Periode 2021 bis 2027 muss sich stärker als bisher am europäischen Mehrwert orientieren, um angesichts der kontroversiellen Positionen der Mitgliedsländer und deren primärer Orientierung an der Nettoposition eine Einigung zu ermöglichen.
2. Eine weitere Stärkung des Ausgabenanteils von Forschung, klimafreundlicher grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur und der zweiten Säule der Agrarpolitik, einer proaktiven Asyl- und Migrations-/ Integrationspolitik und Entwicklungspolitik würde den europäischen Mehrwert der EU-Ausgaben erhöhen.
3. Soll der Budgetrahmen nicht über den Vorschlag der Europäischen Kommission hinaus erhöht werden, können Spielräume durch eine stärkere Redimensionierung der ersten Säule der Agrarpolitik oder durch eine stärkere Fokussierung der Kohäsionspolitik geschaffen werden.
4. Die Stärkung der Konditionalitäten (stärkere Kopplung an Klimaziele, Migration/Integration) sowie die Beachtung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit sind wichtige Ansatzpunkte zur Steigerung des europäischen Mehrwerts des EU-Budgets.
5. Der europäische Nutzen des EU-Budgets könnte weiter gesteigert werden durch die Einführung eines Korbs von (steuerbasierten) Eigenmittelquellen (zusätzlich zu den diesbezüglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission bieten sich Steuern auf den Flugverkehr sowie ein Grenzausgleichssystem für den EU-Emissionshandel an) als teilweiser Ersatz für die nationalen Beiträge, die derzeit überhaupt keinen Beitrag zur Umsetzung zentraler EU-Ziele und -Strategien leisten.
6. Eine Erhöhung des Zielwerts für das Klima-Mainstreaming über den Vorschlag der Europäischen Kommission von 25% der Gesamtausgaben hinaus, der konsequente Ausschluss der Förderung fossiler Energien sowie die Nutzung „grüner“ Eigenmittelquellen würde das EU-Budget zu einem zentralen Baustein des anvisierten „Green Deals for Europe“ machen und seinen „grünen“ europäischen Mehrwert stärken.
7. Eine gesamthafte Betrachtung ist erforderlich: Ausgaben- und Einnahmenseite des EU-Budgets müssen zusammen gedacht werden; angesichts der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer muss nach Paketlösungen gesucht werden. Isolierte Diskussionen über einzelne Maßnahmen(-bereiche) sind nicht zielführend. Die Querverbindungen zu anderen Politikbereichen sind stärker zu beachten und zu nutzen.

Das EU-Budget 2021 bis 2027 – Optionen für eine Stärkung des europäischen Mehrwerts

1. Einleitung

Die Europäische Kommission hat am 2. Mai 2018 einen Vorschlag für Gesamtvolumen und Struktur des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sowie für das Eigenmittelsystem der EU für die Periode 2021 bis 2027 vorgelegt (European Commission 2018A, 2018B, 2018C, 2018D, 2018E, 2018F). Die seither geführten Diskussionen haben allerdings sehr deutlich gemacht, dass die Mehrheit der EU-Länder nicht primär an den Strukturen des EU-Budgets in einer gesamthaften Perspektive interessiert ist, sondern vielmehr das EU-Budget nach wie vor hauptsächlich als Umverteilungsinstrument begreift. Dass eine Mitgliedschaft in der EU für alle Mitgliedsländer einen Nutzen bietet, der weitaus größer ist als der Saldo aus Einzahlungen in das EU-Budget und empfangenen Transfers aus dem EU-Budget (vgl. z.B. Felbermayr et al. 2018), tritt dem gegenüber deutlich in den Hintergrund. Entsprechend verengen sich die Verhandlungen zum nächsten EU-Budget wie in der Vergangenheit auf dessen Gesamtvolumen und die zu seiner Finanzierung erforderlichen Finanzmittel: Mit der Konsequenz, dass die meisten Nettozahler primär darauf drängen, den Umfang des EU-Budgets und damit die eigenen Nettozahlungen zu begrenzen.

Diese vorherrschende Fokussierung auf die länderspezifischen Nettopositionen erschwert eine zielführende Diskussion über eine adäquate Höhe und Struktur des EU-Budgets erheblich. Diese hätte zunächst in einem ersten Schritt die vielfältigen Herausforderungen für die EU zur Kenntnis zu nehmen, angefangen von Flüchtlingsbewegungen und Migration über anhaltende regionale Ungleichheiten, teilweise hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit sowie den digitalen und demographischen Wandel bis hin zum Klimawandel. In einem zweiten Schritt sollten dann die erforderlichen Ausgaben und Finanzierungsquellen festgelegt werden.

Grundsätzlich wären im Vergleich zur Vergangenheit die Voraussetzungen für eine Einigung auf ein zukunftsfähigeres Post-2021-EU-Budget relativ günstig.

Erstens fällt künftig mit dem Vereinigten Königreich ein entschiedener Vertreter der primären Orientierung an der Nettoposition weg. Dies eröffnet die Gelegenheit, den Briten-Rabatt und sämtliche anderen Rabatte für mehrere Mitgliedsländer, wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, schrittweise abzuschaffen. So könnten das Einnahmensystem vereinfacht und die Beitragslasten gleichmäßiger verteilt werden. Gleichzeitig verlässt mit dem Vereinigten Königreich ein entschlossener Gegner sämtlicher Initiativen zur europaweiten Steuerkoordination – und damit aller Überlegungen für eine teilweise Finanzierung der EU-Ausgaben aus „echten“ (steuerbasierten) Eigenmitteln – die Gemeinschaft.

Zweitens sollte der „Flüchtlings- und Migrations-Schock“ das Bewusstsein geschärft haben, dass sich die EU nicht vor den globalen Entwicklungen abschotten kann, sondern eine nachhaltige Politik der Entwicklungszusammenarbeit ebenso wie eine proaktive und solidarische Asyl- und Integrationspolitik braucht.

Drittens bestehen eine Reihe von internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen, zu deren Bewältigung das EU-Budget einen stärkeren Beitrag als bisher leisten könnte und sollte: Wie etwa die nachhaltigen Entwicklungsziele, das Pariser Klimaabkommen oder die internationalen Bemühungen um eine angemessene Besteuerung multinationaler Unternehmen. Hinzu kommen diverse EU-Strategien und -Initiativen, wie die Europa-2020-Strategie, die auf intelligentes, inklusives und ökologisch nachhaltiges Wachstum abzielt, der Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft, der Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung, die Plastikstrategie oder der Aktionsplan für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung. Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat den Klimaschutz zur Priorität in ihrer Amtszeit gemacht und mehrere Maßnahmen angekündigt, die das EU-Budget direkt betreffen (können).

Und viertens haben auch die unter der Juncker-Kommission angestoßenen Debatten zu den Defiziten in der E(M)U-Architektur und zu künftigen Integrationsszenarien (European Commission 2017A, 2017B) Impulse für umfassendere Reformen im EU-Budget gesetzt.

2. Zum Volumen des MFR 2021-2027

Gegenüber dem MFF 2014-2021 für die EU28, der sich gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 1% ohne bzw. 1,03% einschließlich Europäischem Entwicklungsfonds beläuft, bedeutet der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene MFR 2021-2027 mit 1,114% des BNE eine Erhöhung. Diese wird von der Europäischen Kommission mit den zusätzlichen Aufgaben der EU in den Bereichen Asylpolitik und Entwicklungszusammenarbeit, Jugend(mobilität) sowie Forschung und Innovation begründet.

Bezogen auf die EU27 (d.h. die EU ohne das Vereinigte Königreich) und unter Berücksichtigung des Europäischen Entwicklungsfonds (der ab 2021 in den MFR integriert werden soll) impliziert dagegen der Vorschlag der Europäischen Kommission eine leichte Reduktion des Budgetvolumens: von 1,13% ohne bzw. 1,16% einschließlich Europäischem Entwicklungsfonds bezogen auf das BNE der EU27 in der laufenden MFF-Periode auf 1,114% des BNE für die Periode 2021-2027 (Tabelle 1).

Der Mitte Oktober 2019 von der finnischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Kompromissvorschlag sieht ein Volumen von 1,03% bis 1,08% vor; dieser Wert

liegt zwischen den 1% des BNE, den die restriktivsten Nettozahlerländer (Deutschland, Österreich, Schweden, Finnland, Niederlande) fordern, und den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen 1,114% des BNE. Der finnische Kompromissvorschlag stellt also, bezogen auf die EU27, ebenso wie der Entwurf der Europäischen Kommission, einen Rückgang des Budgetvolumens gemessen am BNE dar – umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass in dem von der Europäischen Kommission genannten Zielwert für den neuen MFR 0,03% des BNE für Entwicklungshilfe enthalten sind, die derzeit nicht Bestandteil des regulären MFR sind.

Tabelle 1: EU-Haushalt in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) 1993 bis 2027 (Verpflichtungen)

MFF-Periode (Durchschnitt)	Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen in % des BNE der EU	
	Exkl. Europäischer Entwicklungsfonds	Inkl. Europäischer Entwicklungsfonds
1993-1999	1,25	1,28
2000-2006	1,09	1,11
2007-2013	1,12	1,15
2014-2020 (EU28)	1,00	1,03
2014-2020 (EU27) ¹⁾	1,13	1,16
2021-2027 ²⁾	1,08	1,11

Q: European Commission (2018A). – 1) Ohne Vereinigtes Königreich. – 2) Im MFR 2021-2027 soll der Europäische Entwicklungsfonds integriert („budgetiert“) werden.

Die Ausgaben für Verpflichtungen summieren sich real (in Preisen von 2011) im aktuellen MFR auf 956 Mrd. € über die gesamte Siebenjahresperiode; in laufenden Preisen erreichen sie 1.087 Mrd. €. Sie sollen für den kommenden MFR auf 1.135 Mrd. € real (in Preisen von 2018) steigen, in laufenden Preisen (unter der Annahme einer jährlichen Inflationsrate von 2%) ist eine Zunahme auf 1.279 Mrd. € vorgesehen. Dabei ist ein kleiner Teil des Anstieges (0,03% des BNE) auf die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den MFR zurückzuführen.

3. Ausgabenstruktur

Núñez Ferrer et al. (2016) stellen zu Recht fest, dass in der jüngeren Vergangenheit eine – wenn auch begrenzte – Verschiebung der Struktur der EU-Ausgaben hin zu Bereichen mit höherem europäischem Mehrwert stattgefunden hat. Ein solcher europäischer Mehrwert wird dadurch erreicht, dass die EU solche Aufgaben übernimmt, bei denen Maßnahmen auf der EU-Ebene im Vergleich zu unkoordinierten Aktivitäten auf Ebene der einzelnen Mitgliedsländer einen höheren Nutzen erbringen, insbesondere deshalb, weil es sich um Aufgaben beziehungsweise Ausgaben mit grenzüberschreitenden Aspekten handelt (European Commission 2011). Allerdings liefert das EU-Budget in seiner gegenwärtigen Struktur immer noch zu wenig „echten“

europäischen Mehrwert (HLGOR 2016). Heinemann (2016) weist darauf hin, dass aus EU-Mitteln nach wie vor zu viele Projekte finanziert werden, die lediglich einen lokalen Mehrwert bieten.

Die derzeitige Ausgabenstruktur weist in Hinblick auf den europäischen Mehrwert mehrere Defizite auf.

Erstens konservieren die Agrarausgaben primär die bestehenden konventionellen Produktionsstrukturen innerhalb der „ersten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (Bonfiglio et al. 2014). Ein großer Teil der Agrarsubventionen geht an große, konventionell arbeitende Produzenten. Für die kleineren Landwirtschaften werden Einkommensstützungszahlungen geleistet, ohne diese an Vorgaben für eine ökologisch und sozial nachhaltigere Produktion zu koppeln. Für die nachhaltigkeitsorientiertere „zweite Säule“ der Agrarpolitik, die aktiv ökologische Produktion und ländliche Beschäftigung auf kleineren Höfen unterstützen kann, werden derzeit nur knapp ein Viertel der gesamten Agrarausgaben verwendet. Auch nach den letzten Reformen wirkt die Agrarpolitik tendenziell regressiv auf die regionale und die personelle Einkommensverteilung (Núñez Ferrer and Kaditi 2007, Núñez Ferrer et al. 2016).

Zweitens fokussiert die Struktur- und Kohäsionspolitik nach wie vor stark auf eine traditionelle Infrastrukturpolitik, die materielle (Groß-)Infrastrukturprojekte bevorzugt. Ein beträchtlicher Teil der Agrar- und Kohäsionsausgaben fließt in die „reicheren“ Mitgliedsländer.

Drittens machen Ausgaben für Forschung und Infrastruktur mit etwa 13% immer noch einen relativ geringen Anteil an den Gesamtausgaben der EU aus. Mit 35% ist der Anteil der Forschungsausgaben, der aktiv eine sozio-ökologische Transformation in der EU unterstützt, relativ begrenzt.

Viertens sind im aktuellen EU-Budget nicht ausreichend Mittel verfügbar für einen substantiellen Beitrag der EU zu den Zielen einer international koordinierten Abmilderung der weltweiten „Flüchtlingskrise“, wie sie beim Flüchtlings- und Migrationsgipfel auf der UN-Generalversammlung im September 2016 in New York definiert wurden (<https://refugeesmigrants.un.org/summit>): mehr Mittel für humanitäre Hilfe; funktionierende Umsiedlungsprogramme oder alternative rechtliche Strukturen, um Länder zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen zu bewegen; Integrationspolitiken, die Flüchtlingen den Zugang zu Bildung und Arbeit ermöglichen.

Die EU-Kommission hat im Mai 2018 einen, gemessen an den teilweise sehr weit auseinander liegenden Einzelinteressen der Mitgliedsländer, relativ weitreichenden Vorschlag zur Ausgestaltung des MFR 2021-2027 präsentiert (European Commission 2018A). Danach sollen der Anteil der Agrarausgaben von derzeit 39% und jener für Kohäsionspolitik von derzeit 34% auf jeweils etwa 29% der gesamten Ausgaben der EU sinken (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: MFR 2014-2020 und MFF 2021-2027 im Vergleich

	MFF 2014-2020				MFF 2021-2027		
	Mio. €	% of Total	% of GNI		Mio. €	% of Total	% of GNI
1a. Smart and Inclusive Growth	142,130	13.1	0.13	1. Single Market, Innovation, Digital ¹⁾	187,370	14.6	0.16
Horizon 2020	79,402	7.3	0.07	R&I	102,573	8.0	0.09
Connecting Europe Facility (CEF)	21,937	2.0	0.02	Horizon Europe	97,600	7.6	0.08
ERASMUS	14,775	1.4	0.01	European Strategic Investments	49,973	3.9	0.04
Other	26,016	2.4	0.02	Connecting Europe Facility (CEF)	24,480	1.9	0.02
				Single Market	6,391	0.5	0.01
				Space	16,235	1.3	0.01
1b. Economic, Social and Territorial Cohesion	366,791	33.9	0.34	2. Cohesion and Values	442,412	34.6	0.39
				Cohesion Funds	374,414	29.3	0.33
				Regional Development and Cohesion	273,240	21.4	0.24
				European Social Fund (ESF)	101,174	7.9	0.09
				ERASMUS	30,000	2.3	0.03
				EMU	25,113	2.0	0.02
2. Sustainable Growth: Natural Resources	420,034	38.8	0.39	3. Natural Resources and Environment	378,920	29.6	0.33
Common Agriculture Policy (CAP)	408,312	37.7	0.38	Common Agriculture Policy (CAP)	365,006	28.5	0.32
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	312,735	28.9	0.29	European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	286,195	22.4	0.25
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	95,577	8.8	0.09	European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	78,811	6.2	0.07
Other	11,722	1.1	0.01	Other	13,914	1.1	0.01
3. Security and Citizenship	17,725	1.6	0.02	4. Migration and Border Management	34,902	2.7	0.03
Asylum, Migration and Integration Fund	3,137	0.3	0.00	Asylum and Migration Fund	10,415	0.8	0.01
Internal Security Fund	3,764	0.3	0.00	Border management	21,331	1.7	0.02
Other	10,824	1.0	0.01				
				5. Security and Defence	27,515	2.2	0.02
				Security	4,806	0.4	0.00
				Defence	19,500	1.5	0.02
				Other	3,209	0.3	0.00
4. Global Europe	66,262	6.1	0.06	6. Neighbourhood and the World	123,002	9.6	0.11
External Action	54,563	5.0	0.05	External Action	105,219	8.2	0.09
Humanitarian Aid	6,622	0.6	0.01	Humanitarian Aid	11,000	0.9	0.01
Neighbourhood, Development and International Cooperation Instruments ¹⁾	40,012	3.7	0.04	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument	89,500	7.0	0.08
Other	7,929	0.7	0.01	Other	4,719	0.4	0.00
Pre-accession Assistance	11,699	1.1	0.01	Pre-accession Assistance	14,500	1.1	0.01
5. Administration	69,584	6.4	0.07	7. European Public Administration	85,287	6.7	0.07
6. Compensations	29	0.0	0.00				
TOTAL	1,082,555	100.0	1.02	TOTAL	1,279,408	100.0	1.11

Q: Europäische Kommission; WIFO-Berechnungen und -Zusammenstellung - ¹⁾ European Neighbourhood Instrument (ENI), European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), Instrument for Stability (IfS), Partnership Instrument (PI), Development Cooperation Instrument (DCI), Civil Protection and European Emergency Response Centre (ERC), European Voluntary Humanitarian Aid Corps EU Aid Volunteers (EUAV).

Dafür soll ein größerer Teil der Ausgaben für Forschung und Innovation sowie für Entwicklungszusammenarbeit und eine gemeinsame Asylpolitik verwendet werden. Allerdings sind im Bereich von Forschung und Infrastruktur die Steigerungen eher gering: Der Ausgabenanteil des europäischen Forschungsrahmenprogramms Horizon würde sich auf 7,6% erhöhen; gegenüber dem aktuellen Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020, das einen Anteil von 7,3% an den Gesamtausgaben hat, stellt das einen moderaten Anstieg dar. Der Anteil, der der Connecting Europe Facility gewidmet ist, wird mit 2% stagnieren. Die deutlichsten Erhöhungen werden für die Bereiche Migration, Asyl, Grenzmanagement, Verteidigung und externe Beziehungen vorgesehen, die insgesamt ihren Anteil an den Gesamtausgaben mehr als verdoppeln werden, von derzeit 7,7% auf 15,5%.

Der Anteil der klimarelevanten Ausgaben soll vom derzeitigen Zielwert von 20% auf 25% der Gesamtausgaben erhöht werden. Klima- und Beschäftigungsziele sollen sowohl in der Agrar- wie auch der Kohäsionspolitik stärkere Berücksichtigung finden, und die Einhaltung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit soll Voraussetzung für den Erhalt von EU-Mitteln werden. Diese Strukturverschiebungen implizieren grundsätzlich eine stärkere Orientierung der Ausgaben der EU am europäischen Mehrwert.

Eine weitere Stärkung des Ausgabenanteils von Forschung, klimafreundlicher grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur und der zweiten Säule der Agrarpolitik, einer proaktiven Asyl- und Migrations-/Integrationspolitik und Entwicklungspolitik würde den europäischen Mehrwert der EU-Ausgaben erhöhen (Schratzenstaller 2017). Soll der Budgetrahmen nicht über den Vorschlag der Europäischen Kommission hinaus erhöht werden, können Spielräume durch eine stärkere Redimensionierung der ersten Säule der Agrarpolitik oder durch eine stärkere Fokussierung der Kohäsionspolitik geschaffen werden. Im Bereich der Agrarpolitik wären neben einer Reduktion der Gesamtausgaben der ersten Säule eine Ökologisierung der Direktzahlungen und deren effektive Deckelung sowie eine Verschiebung hin zur zweiten Säule Optionen im Sinne des europäischen Mehrwerts. Im Bereich der Kohäsionspolitik gibt es einen Trade-off zwischen dem Anliegen, aus Gründen der politischen und öffentlichen Akzeptanz Mittel an sämtliche europäische Regionen auszahlend einerseits und einer vielfach aus Gründen der ökonomischen Effizienz geforderten stärkeren Konzentration der Kohäsionsmittel auf die „ärmeren“ Mitgliedstaaten andererseits. Wie eine soeben veröffentlichte Studie von Darvas et al. (2019) zeigt, sind es insbesondere internationale, durch EU-Mittel geförderte Projekte, die sich positiv auf das Wachstum von Regionen auswirken, und zwar unabhängig

davon, ob es sich um „reichere“ oder „ärmere“ Regionen handelt. Bei rein nationalen EU-geförderten Projekten sind die Effekte weit weniger eindeutig. Die Schlussfolgerung aus dieser Analyse ist, dass aus ökonomischer Sicht die Förderung auch „reicherer“ Regionen dann gerechtfertigt ist, wenn es sich um grenzüberschreitende Projekte handelt. Eine solcher verstärkter Fokus auf grenzüberschreitende Projekte wäre demnach für die Kohäsionsmittel allgemein, insbesondere aber für jene, die an die „reicheren“ Mittel geleistet werden, zu diskutieren. Zudem muss das Bewusstsein in den „reicheren“ Regionen dafür geschärft werden, dass – wie etwa Nunez Ferrer/Katarivas (2014) zeigen – Kohäsionspolitik und eine dadurch bewirkte Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern letztlich allen Mitgliedsländern nutzt und nicht nur jenen, die direkte Empfänger von Kohäsionsmitteln sind.

4. Reformen im Eigenmittelsystem

Parallel zu grundlegenden Reformen der EU-Ausgaben sollte das EU-Eigenmittelsystem einer Fundamentalreform unterzogen werden. Zwar hat das bestehende Eigenmittelsystem durchaus seine Vorzüge: Es sorgt für stetige, vorhersehbare und verlässliche Einnahmen; es garantiert ein ausgeglichenes Budget; es resultiert in einer „fairen“ Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsländern; und es beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip, da die Mitgliedsländer frei über die Verteilung der Belastung aus den Beitragszahlungen auf die Steuerzahler entscheiden können (Schratzenstaller et al. 2017). Dennoch wird das Eigenmittelsystem seit langem mit einer Reihe von Kritikpunkten konfrontiert (Schratzenstaller et al. 2016). Aus Nachhaltigkeitssicht bezieht sich der wichtigste Kritikpunkt darauf, dass das Eigenmittelsystem überhaupt nicht zur erwähnten EU-2020-Strategie und zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt. Vor diesem Hintergrund können nachhaltigkeitsorientierte innovative (steuerbasierte) Eigenmittel, die im Rahmen eines insgesamt fiskalisch neutralen Ansatzes einen beträchtlichen Teil der nationalen Zahlungen in das EU-Budget ersetzen, den Beitrag des Eigenmittelsystems zur Umsetzung zentraler EU-Ziele stärken (Schratzenstaller 2017). Indirekt können diese (steuerbasierten) Eigenmittel im Sinne eines supranationalen aufkommensneutralen „tax shift“ die Nachhaltigkeit der Besteuerung in der EU stärken: Denn durch die Reduktion nationaler Beitragszahlungen wird Spielraum für die Mitgliedsländer geschaffen, weniger nachhaltigkeitsorientierte Abgaben (insbesondere die in vielen Mitgliedstaaten hohen Abgaben auf Arbeit) zu senken.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht den Einstieg in ein modernisiertes Eigenmittelsystem vor (European Commission 2018A). Aufbauend auf den Empfehlungen der Hochrangigen Expertenkommission zur Zukunft der Finanzierung des EU-Budgets unter dem Vorsitz von Mario Monti (HLGOR 2016) sind eine Vereinfachung des Eigenmittelsystems sowie eine Diversifizierung der Eigenmittelquellen vorgesehen. So sollen erstens mit dem Wegfall des Rabatts für das Vereinigte Königreich auch die diversen Rabatte abgeschafft werden, die derzeit einige Nettozahler erhalten. Zweitens soll der Eigenanteil an den traditionellen Eigenmitteln durch die einhebenden EU-Länder von derzeit 20% auf 10% verringert werden. Drittens wird eine Vereinfachung der Mehrwertsteuerbasierten Eigenmittelquelle vorgeschlagen, indem in die ihrer Berechnung zugrundeliegende Basis nur die dem regulären Mehrwertsteuersatz unterliegenden Umsätze einbezogen werden. Viertens sollen die derzeitigen Finanzierungsquellen, die derzeit primär aus nationalen Beiträgen ins EU-Budget (neben den Mehrwertsteuerbasierten die BNE-basierten Eigenmittel) bestehen, durch neue echte Eigenmittelquellen ergänzt werden. Konkret sollen 20% der Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate, ein Aufschlag von 3% auf eine harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage sowie ein nationaler Beitrag von 0,80 € pro Kilo nicht wieder verwertete Verpackungsabfälle aus Kunststoff künftig in das EU-Budget fließen. Diese neuen Eigenmittelquellen sollen 12% der gesamten EU-Einnahmen ausmachen und bis 2027 den Anteil der nationalen Beiträge (d.h. Mehrwertsteuer- und BNE-basierte Eigenmittelzahlungen) von 84% auf 71% verringern. Die Europäische Kommission reagiert damit auf seit langem geäußerte vielfältige Kritikpunkte am Eigenmittelsystem (vgl. Schratzenstaller et al. 2017), etwa dessen Komplexität sowie der fehlende Bezug zu zentralen EU-Strategien und -Initiativen. Dieser soll insbesondere durch die drei neuen Eigenmittelquellen hergestellt werden, die sämtlich in der Tat gut geeignete, nachhaltigkeitsorientierte EU-Eigenmittelquellen darstellen: Das Plastik-basierte Eigenmittel wegen der grenzüberschreitenden Natur von Plastikmüll und des mit der Plastikproduktion verbundenen Verbrauchs fossiler Brennstoffe. Die beiden anderen Optionen hängen unmittelbar mit EU-Politiken zur Bewältigung bedeutender europäischer Herausforderungen zusammen.

Die Nutzung weiterer (steuerbasierter) Eigenmittelquellen, die wegen Ausweichreaktionen im nationalen Alleingang nur schwer eingehoben werden können oder grenzüberschreitende Probleme betreffen, als Eigenmittel würde den europäischen Nutzen des EU-Budgets weiter erhöhen (Schratzenstaller/Krenek 2019). Tabelle 3 enthält eine Übersicht über mögliche nachhaltigkeitsorientierte Eigenmittelquellen und ihr Aufkommenspotenzial.

Tabelle 3: Optionen für nachhaltigkeitsorientierte innovative Eigenmittelquellen und Aufkommenspotential

Study	Potential tax-based own resource	Reference year	Member States involved	Details	Potential revenues, billion €	Potential revenues, % of EU revenues 2017
Krenek/ Schratzenstaller (2017A)	carbon-based flight ticket tax	2014	EU28	carbon price 25 € to 35 € per tonne CO ₂ emissions	4 to 5	2.9 to 3.6
Krenek/ Sommer/ Schratzenstaller (2018)	border carbon adjustment for the EU Emission Trading System	2021	EU28	carbon price 54 € per tonne carbon emissions embodied in imports	27 to 84	19.4 to 60.4
Nerudová/ Dobranschi/ Solilová/ Schratzenstaller (2018)	surcharge on national fuel tax	2014	EU28	0.03 € to 0.20 € per liter fuel	13 to 86	9.4 to 61.9
Nerudová/ Schratzenstaller/ Solilová (2017)	financial transactions tax	2016	EU10 ("Coalition of the Willing")	0.1% on equity; 0.01% on derivatives	4 to 33	2.9 to 23.7
Krenek/ Schratzenstaller (2017B)	net wealth tax	2014	EU20 (Member States for which HFCS data are available)	1% on household net wealth above € 1 million; 1.5% on household net wealth above € 1.5 million	156	112.2
Nerudová/ Solilová (2019)	CCCTB-based own resource	2014	EU28	1% of CCCTB	8	5,8

Q: Schratzenstaller/Krenek (2019).

Insbesondere bieten sich angesichts der Priorität, die dem Klimaschutz in der von-der-Leyen-Kommission beigemessen werden soll, innovative „grüne“ Eigenmittelquellen an: etwa Steuern auf den Flugverkehr (z.B. eine EU-weite Flugticketabgabe; Krenek/Schratzenstaller 2017) oder ein System des CO₂-Grenzausgleichs für das Europäische Emissionshandelsystem (Krenek et al. 2018). Einnahmen aus solchen alternativen Eigenmittelquellen könnten die Nettozahlerproblematik entschärfen, weil der unmittelbare Zusammenhang zwischen Einzahlungen in das EU-Budget und empfangenen Rückflüssen auf individueller Mitgliedstaaten-Ebene gelockert würde; dies würde insbesondere für die Einnahmen aus dem CO₂-Grenzausgleich für das EU-EHS gelten, die – ebenso wie Zolleinnahmen – einzelnen Mitgliedsländern nicht zugeordnet werden könnten.

5. Querschnittsthemen

5.1 Konditionierung der Mittelvergabe nach rechtsstaatlichen Kriterien

Darüber hinaus soll ein Mechanismus eingeführt werden, mit dem die Vergabe von EU-Mitteln an die Einhaltung von rechtsstaatlichen Prinzipien gekoppelt werden soll (European Commission 2018D): Stellt die Europäische Kommission eine systematische Schwächung der Justiz fest, kann sie dem Rat der Mitgliedstaaten empfehlen, dem betreffenden Land EU-Mittel zu entziehen. Begründet wird dieser neue Mechanismus nicht explizit mit dem Schutz der Grundwerte der EU, sondern mit der Wahrung der finanziellen Interessen der anderen Mitgliedstaaten (European Commission 2018A). Auch wenn die praktische und politische Umsetzbarkeit dieses Vorschlages zweifellos im Detail noch zu klären ist, so gibt er doch einen wichtigen Impuls in der Debatte über die Zukunft der EU jenseits rein ökonomischer und fiskalischer Erwägungen.

5.2 Verankerung des Querschnittsziels Klimaschutz

Die Klimamainstreaming-Vorgabe beträgt im laufenden MFR 20% der Gesamtausgaben, die aus heutiger Sicht allerdings knapp verfehlt werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht eine Anhebung dieser Vorgabe auf 25% vor; das Europäische Parlament fordert eine Erhöhung auf 30%.

Um den MFR zu einem zentralen Hebel zur Umsetzung des anvisierten „Green Deal for Europe“ zu machen, ist für die Ausgaben der EU eine Erhöhung des Klimamainstreaming-Zielwertes auf über 25% zu erwägen. Eine Option zur Umsetzung eines höheren Zielwertes ist die Erhöhung des Zielwertes für den Anteil klimarelevanter Forschungsausgaben (der gemäß den Plänen der Europäischen Kommission gegenüber der Vorgabe von 35% im aktuellen MFR im nächsten MFR nicht erhöht werden soll). Darüber hinaus sollte die Förderung von Projekten im Bereich fossiler Energien vollständig ausgeschlossen werden: sowohl in den Kohäsionsfonds als auch in der Connecting Europe Facility sowie im InvestEU-Programm (dem Nachfolger des Juncker-Plans).

Die Priorität des Klimaschutzes sollte sich auch in der künftigen Ausgestaltung des Eigenmittelsystems niederschlagen (siehe Kapitel 4 für Details). Das bisher ungenutzte Potential „grüner“ Eigenmittel, einen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz in der EU zu leisten, sollte genutzt werden.

Schließlich muss das Klimamainstreaming über den MFR hinausreichen. Querverbindungen zu anderen Politikbereichen (und institutionell zu anderen Generaldirektionen) sind zu identifizieren, um Synergiepotentiale nutzen zu können.

6. Schlussbemerkungen

Trotz seines geringen Umfangs (zum Vergleich: die durchschnittliche Abgabenquote in der EU28 liegt 2018 bei 43,2% des BIP) könnte das EU-Budget ein effektiver Hebel für die Umsetzung wichtiger EU-Ziele und -Strategien sein.

Eine Einigung auf ein zukunftsfähiges EU-Budget kann allerdings nur gelingen, wenn der Fokus der Verhandlungen weg von den Nettosalen der Mitgliedsländer und der Dominanz einzelstaatlicher Interessen hin zu den künftigen Strukturen von EU-Ausgaben und Eigenmitteln verschoben wird. Ein Dreh- und Angelpunkt dafür ist eine noch konsequentere Orientierung der Ausgestaltung des EU-Budgets am europäischen Mehrwert: Die EU soll – und das entspricht auch dem Prinzip der Subsidiarität – nur Aufgaben übernehmen, die sie besser erledigen kann als einzelne Mitgliedstaaten (Bertelsmann Stiftung 2017). Gemessen am Status Quo impliziert dies die Zurückverlagerung bestimmter Aufgaben zu den Mitgliedsländern und ein verstärktes Engagement der EU in anderen Aufgabenbereichen. Danach wären die Agrarausgaben deutlicher als vorgesehen zu verringern, hin zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung zu verschieben und zu deckeln, um gezielt kleinbetriebliche sowie nachhaltige Strukturen zu fördern. So würde sich der Spielraum für ein noch stärkeres Gewicht der Ausgaben für Forschung, eine klimafreundliche grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur, für proaktive Asyl- und Integrationsmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit vergrößern. Auch könnte die Orientierung am europäischen Mehrwert Akzeptanz für eine Ausweitung des Budgetvolumens schaffen oder zumindest verhindern, dass der Umfang des MFR 2021-2027 gegenüber dem MFR 2014-2020 verringert wird. Die Nutzung weiterer innovativer Eigenmittelquellen, die wegen Ausweichreaktionen auf nationaler Ebene nur schwer eingehoben werden können oder grenzüberschreitende Probleme betreffen, würde den europäischen Nutzen des EU-Budgets weiter erhöhen. Einnahmen aus diesen alternativen Eigenmittelquellen könnten die nationalen Beiträge weiter reduzieren und den Mitgliedsländern ermöglichen, die generell (zu) hohen Abgaben auf die Arbeit oder andere, weniger nachhaltigkeitsorientierte Steuern zu senken. Auch könnten sie die Nettozahlerproblematik entschärfen,

weil der unmittelbare Zusammenhang zwischen Einzahlungen in das EU-Budget und empfangenen Rückflüssen auf individueller Mitgliedstaaten-Ebene gelockert würde.

Nicht zuletzt ist eine gesamthafte Perspektive erforderlich. Ausgaben- und Einnahmenseite des EU-Budgets müssen zusammen gedacht werden; angesichts der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer muss nach Paketlösungen gesucht werden. Isolierte Diskussionen über einzelne Maßnahmen(-bereiche) sind nicht zielführend. Die Querverbindungen zu anderen Politikbereichen sind stärker zu beachten und zu nutzen.

Durch solche weiterführenden Reformen auf Ausgaben- und Einnahmenseite könnte das quantitativ sehr begrenzte Budget der EU weitaus effektiver eingesetzt werden als bisher. Gleichzeitig muss sich in der politischen wie öffentlichen Debatte das Verständnis für die Notwendigkeit einer statt auf Nettosalden auf den breiteren Nutzen einer EU-Mitgliedschaft fokussierten Perspektive für alle Mitgliedsländer durchsetzen.

Literaturhinweise

Bertelsmann Stiftung, 2017, How Europe can Deliver, Gütersloh.

Bonfiglio, A., Esposti, R., Pagliacci, F., Sotte, F., Camaioni, B., 2014, Regional perspectives and distributional effects of European regional policies, WWWforEurope Working Paper Nr. 66/2014.

Darvas, Z., Mazzas, J., Midoes, C., 2019, Cross-border, but not national, EU interregional development projects are associated with higher growth, <https://bruegel.org/2019/10/cross-border-but-not-national-eu-interregional-development-projects-are-associated-with-higher-growth/>.

European Commission, 2018A, A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 321 final, Brüssel.

European Commission, 2018B, Proposal for a Council Regulation Laying Down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel.

European Commission, 2018C, Proposal for a Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, COM(2018) 323 final, Brüssel.

European Commission, 2018D, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brüssel.

European Commission, 2018E, Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, Brüssel.

European Commission, 2018F, Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System, SWD(2018) 172 final, Brüssel.

European Commission, 2017A, White Paper on the Future of Europe – Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025, Brüssel.

European Commission, 2017B, Reflection Paper on the Deepening of the European Economic and Monetary Union, Brüssel.

European Commission, 2016, Next Steps for a Sustainable European Future – European Action for Sustainability, Communication from the Commission to the

European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 739 final, Brüssel.

European Commission, 2011, The Added Value of the EU Budget, SWD(2011) 867 final, Brüssel.

Felbermayr, G., Gröschl, J., Heiland, I., 2018, Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Working Paper, Nr. 250/2018.

High Level Group on Own Resources, 2016, Future Financing of the EU, Brüssel.

Krenek, A., Sommer, M., Schratzenstaller, M., 2018, Sustainability-oriented Future EU Funding: A European Border Carbon Adjustment, FairTax Working Paper, Nr. 15.

Krenek, A., Schratzenstaller, M., 2017, Sustainability-oriented Tax-based Own Resources for the European Union: A European Carbon-based Flight Ticket Tax, *Empirica*, 44(4), S. 665-686.

Núñez Ferrer, J., Kaditi, E., 2007, The EU added value of agricultural expenditure – from market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of the CAP, Brüssel.

Núñez Ferrer, J., Katarivas, M. 2014), What are the effects of the EU budget? Driving force or drop in the ocean?, CEPS Special Report No. 86, Brüssel.

Núñez Ferrer, J., Le Cacheux, J., Benedetto, G., Saunier, M. (2016), Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget, study commissioned by the European Commission on behalf of the High Level Group on Own Resources, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/highlights/hlgor-studies-external-studyonfinancingofeu-budget-june-2016_en.pdf.

Schratzenstaller, M., 2017, The Next Multiannual Financial Framework (MFF), its Structure and the Own Resources, In-depth Study on behalf of the European Parliament's Budget Committee, Brüssel.

Schratzenstaller, M., Krenek, A., 2019, Tax-based Own Resources to Finance the EU Budget, *Intereconomics*, 54(3), S. 171-177.

Schratzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., Dobranschi, M., 2017, EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – A Survey, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 237(3), S. 163-189.