



EU-Finanzplanung 2007-2013

Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert

Friedrich Heinemann

Europa Vordenken

Juni 2005

Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung

Peter A. Zervakis

Dr. Friedrich Heinemann ist seit Januar 2005 Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft“ im Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Er hat Volkswirtschaftslehre und Geschichte an der Universität Münster, der London School of Economics und der Universität Mannheim studiert. Nach seinem Studienabschluss als Diplom-Volkswirt an der Universität Mannheim wurde er 1991 Mitarbeiter im ZEW. 1995 wurde er an der Universität Mannheim zum Dr. rer. pol. mit einer Dissertation über "Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht" promoviert. Seine derzeitigen Forschungsinteressen umfassen: Geld- und Fiskalpolitik in der EU, die Bestimmungsgründe struktureller Reformen, Determinanten des Wirtschaftswachstums. Heinemann ist Vorstandsmitglied des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin, sowie Mitglied des Wissenschaftlichen Direktoriums des Instituts für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Zusammenfassung

In dieser Studie werden Optionen für den EU-Finanzrahmen 2007-2013 im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Nettobeitragslasten der EU-Mitgliedstaaten untersucht. Analyseinstrument ist ein am ZEW entwickeltes Modell des EU-Finanzrahmens. Ausgangspunkt der Quantifizierungen ist der Vorschlag, den die Europäische Kommission im Februar 2004 vorgelegt hat. Die untersuchten Alternativen betreffen die Absenkung des Budgetvolumens und unterschiedliche Optionen für das Rabattsystem und die Eigenmittel. Außerdem werden die spezifischen Umverteilungswirkungen der verschiedenen EU-Politikfelder quantifiziert. Ergänzt werden die auf die Nettosalden-Effekte abzielenden Untersuchungen durch Überlegungen zum unterschiedlichen europäischen Mehrwert der Politikfelder. Die Ergebnisse erlauben eine Einschätzung über die Merkmale der zu erwartenden Einigung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Grundmerkmale des EU-Finanzsystems	8
2.1.	Eigenmittelseite	8
2.2.	Jährlicher Budgetprozess und Finanzielle Vorausschau	10
3	Die Modellierung des EU-Finanzrahmens 2007 bis 2013	11
3.1.	Makroökonomischer Rahmen	11
3.2.	Einnahmeseite	11
3.3.	Rabattsystem	12
3.4.	Ausgabeseite	12
3.5.	Nettosalden	13
4	Der Vorschlag der Kommission	15
4.1.	Nettosalden	15
4.2.	Entwicklung der deutschen Bruttobeiträge	19
5	Das Ein-Prozent-Budget	21
6	Variationen des Eigenmittel- und Rabattsystems	24
7	Verteilungswirkungen von Budgetumschichtungen	30
7.1.	Analytische Vorgehensweise	30
7.2.	Nationale Vorteilhaftigkeitsprofile	31
7.3.	Politikfeldprofile	34
8	Überlegungen zum relativen Mehrwert der EU-Politikfelder	37
9	Schlussfolgerungen	42
	Anhang	44

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	: Vorschlag der Kommission vom Februar 2004 zum Finanzrahmen 2007-2013	16
Tabelle 2	: Durchschnittliche Nettosalden: Vergleich KOM-Vorschlag mit Historie 1999-2003	18
Tabelle 3	: Deutsche Beitragszahlungen als Konsequenz des Kommissionsentwurfs (in Mio. Euro)	19
Tabelle 4	: Nettosalden im Ein-Prozent-Budget (Jahresdurchschnitt 2007-2013)	22
Tabelle 5	: Nettosalden im „mittleren Budget“ (Jahresdurchschnitt 2007-2013)	25
Tabelle 6	: Veränderung der Nettosalden (Jahresdurchschnitt 2007-2013) durch Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf Basis des „mittleren Budgets“	26
Tabelle 7	: Umverteilungsprofile für drei Politikfelder	36
Tabelle 8	: Qualitative Evaluation europäischer Politikfelder	41
Abbildung 1	: Projektion deutsche Beitragszahlungen im Verhältnis zum Bundeshaushalt	20
Abbildung 2	: Veränderung der Nettosalden durch ersatzlose Abschaffung des Britenrabatts	28
Abbildung 3	: Veränderung der Nettosalden durch Kappung des Britenrabatts bei 5 Mrd. Euro	28
Abbildung 4	: Veränderung der Nettosalden durch Ersatz des Britenrabatts durch AKM	29
Abbildung 5	: Vorteilhaftigkeitsprofil Deutschland	33
Abbildung 6	: Vorteilhaftigkeitsprofil Frankreich	33
Abbildung 7	: Vorteilhaftigkeitsprofil Polen	34

1 Einleitung

Die Verhandlungen über den neuen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 spielen sich in einem schwierigen finanzpolitischen Umfeld ab: Auf der einen Seite bringt der Beitritt neuer Staaten mit ihrem ökonomischen Entwicklungsrückstand neue Anforderungen an das EU-Budget mit sich. Auf der anderen Seite befinden sich die traditionellen Geberländer der Gemeinschaft in einer angespannten fiskalischen Situation, die nicht nur auf kurzfristige konjunkturelle Probleme zurückzuführen ist. Jenseits konjunktureller Einflüsse sind es vielmehr die Folgen des gesunkenen Potenzialwachstums und des demographischen Wandels, die in der Budgetpolitik vieler EU-Staaten noch nicht ausreichend berücksichtigt worden sind und daher einen hohen Konsolidierungsbedarf zur Folge haben.¹

Das Anliegen, dass der neue EU-Finanzrahmen diese schwierigen Nebenbedingungen der nationalen Haushaltspolitik zu berücksichtigen habe, erscheint berechtigt. Es wäre zwar verfehlt, die bisherigen EU-Beitragslasten als eine der wichtigsten Ursachen für die gegenwärtigen nationalen Defizitprobleme zu bezeichnen. Ebenso falsch wäre es aber, die Folgen wachsender EU-Beitragslasten für die nationale Budgetpolitik zu vernachlässigen. Auch wenn das makroökonomische Gewicht des Brüsseler Budgets nur gering ist, so sind die Beitragszahlungen aus Sicht nationaler Haushalte eine signifikante Belastung. Eine einfache Rechnung verdeutlicht die budgetäre Relevanz, die bereits mit dem aktuellen Niveau des EU-Haushalts verbunden ist: 2005 beträgt das Volumen der von Deutschland an die EU abzuführenden Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel voraussichtlich 20,3 Mrd. Euro.² In Deutschland werden diese Eigenmittelzahlungen vollständig aus den dem Bund zustehenden Steuereinnahmen finanziert. 2005 werden (inkl. EU-Anteil) für den Bund Steuereinnahmen in Höhe von 214,8 Mrd. Euro erwartet. Das bedeutet, dass die zentralstaatliche Ebene in Deutschland gegenwärtig bereits 9,4 Prozent ihrer Steuereinnahmen an die EU abtritt. In den kommenden Jahrzehnten ist der Anstieg vieler Ausgabepositionen im Bundeshaushalt vorprogrammiert: Dies gilt etwa für die Pensionslasten, für die Leistungen an die Rentenversicherungsträger und im Zuge des schnellen Schuldenanstiegs auch für die Zinslasten. Zudem setzt sich der Rückgang der investiv verwendeten Anteile im Haushalt fort. Gleichzeitig sind Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhung auch aufgrund der globalen Standortkonkurrenz nur schwer durchsetzbar. Wenn in den kommenden Jahren die EU ihren Anspruch auf Steuereinnahmen des Bundes vom gegenwärtigen Niveau weiter ausdehnt, dann würde dies zur Verschärfung der strukturellen Defizitsituation des Bundes beitragen und wäre nur schwer an anderer Stelle des Budgets zu kompensieren.

Diese Querverbindungen zwischen europäischer und nationaler Haushaltspolitik erklären den Versuch der Nettozahler, eine starke Expansion des EU-Haushalts abzuwenden, wie er im Brief der Regierungschefs der sechs Geberländer Frankreich, Deutschland, Niederlande, Schweden, Großbritannien und Österreich an die Europäische Kommission vom 15. Dezember 2003 und

¹ Einen Überblick zu den Hintergründen und dem Stand der Verhandlungen über den neuen EU-Finanzrahmen bieten Roman Maruhn und Janis A. Emmanouilidis: Agenda 2007- the Conflict over the Financial Framework 2007-2013, Reform Spotlight 01/2005, CAP und Bertelsmann-Stiftung, www.eu-reform.de

² Quelle für diese und die folgenden Zahlen: Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2005, Berlin 2004.

der dort formulierten Forderung nach einer Begrenzung des Budgets auf ein Prozent des EU-BNE deutlich geworden ist.

Vor diesem Hintergrund werden in dieser Analyse verschiedene Optionen für den neuen EU-Finanzrahmen einer quantitativen Analyse unterzogen. Rechenbasis ist eine am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) entwickelte detaillierte Modellierung der Einnahme- und Ausgabeseite des EU-Budgets für den Zeitraum 2007 bis 2013. Mit diesem Analyseinstrumentarium werden die Verteilungswirkungen („Nettosalden“) und auch die zu erwartenden Brutto-Beitragszahlungen für die EU-25-Staaten quantifiziert.

Vor dem Einstieg in die auf Bruttobeiträge und Nettosalden bezogene Analyse ist eine Klarstellung nötig: Das Kriterium der wie auch immer berechneten finanziellen Belastung im Rahmen des EU-Finanzsystems ist selbstverständlich ein äußerst ungenauer Indikator für die Begünstigung eines Mitgliedstaats durch die fiskalischen Aktivitäten der Gemeinschaft. Insbesondere das Nettosaldenkonzept weist eine ganze Reihe konzeptioneller Schwächen auf, die seine Genauigkeit als Maß für die budgetäre Belastung eines Mitgliedstaats durch das EU-Finanzsystem einschränken.³ Neben den eher methodischen Problemen (z.B. formale versus materielle Inzidenz, nationale Zuordnung der traditionellen Eigenmittel oder der Verwaltungsausgaben etc.) gibt es noch gravierendere Probleme, die auf dem Charakter mancher EU-Politiken als europäische öffentliche Güter beruhen.

Das Nettosaldenkonzept wird solchen öffentlichen Gütern in keiner Weise gerecht. Echte europäische öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Finanzierung auf europäischer Ebene auf der Ebene der Mitgliedstaaten Ausgaben substituiert und diese nationalen Einsparungen die zusätzlichen EU-Ausgaben übersteigen sollten. Die Aktivitäten im Kontext der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sind ein illustratives Beispiel. Gäbe es die entsprechenden Aktivitäten (und Ausgaben) der Gemeinschaft nicht, dann würden sich zwar die Nettosalden aller EU-Mitglieder verbessern. Gleichzeitig müssten aber auf nationaler Ebene vermutlich in noch größerem Umfang Mittel aufgewendet werden, um in gleicher Weise die außenpolitischen Ziele der EU-Staaten zu erreichen (sofern dies durch rein nationale Aktivitäten überhaupt möglich wäre). Dieses Beispiel zeigt: Überall dort, wo die EU einen nennenswerten Mehrwert schafft und ihre Aktivität dazu führt, dass die auf der nationalen Ebene fortfallenden Ausgaben die Ausgaben der EU im jeweiligen Politikfeld übersteigen, verliert das Konzept des Nettosaldos zunehmend an Relevanz als Indikator für die budgetäre Belastung. In der Theorie wäre es sinnvoll, die Nettosalden dann um die wegfallenden nationalen Zahlungen zu bereinigen – dies ist aufgrund schwer überwindbarer Quantifizierungsprobleme praktisch aber kaum möglich.

Trotz dieser Probleme bleibt die Verwendung des Nettosaldos zur Evaluation von Reformoptionen für den EU-Finanzrahmen derzeit noch ein legitimer und sinnvoller Analyseansatz. Maßgeblich dafür sind in erster Linie die folgenden beiden Gründe:

³ Vgl. ausführlich zu den Interpretationsproblemen und methodischen Schwierigkeiten des Nettosaldenkonzepts den Eigenmittelbericht der Kommission von 1998 (Annex 3): COM(1998) 560 final.

EU-Budget ist immer noch umverteilungsorientiert. Erstens ist die Realität des EU-Haushalts heute noch nicht durch ein nennenswertes Gewicht von Politiken gekennzeichnet, die ohne weiteres als europäische öffentliche Güter zu charakterisieren wären. Mit der Agrar- und Regionalpolitik dominieren Politikfelder, die unverkennbar die Funktion einer Ressourcenumverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten aufweisen. Nettosalden sind für solche Politikfelder aber ein angemessenes Beurteilungskriterium (wenn auch sicherlich nicht das einzig relevante Kriterium). Insofern korrespondiert die Verwendung dieses Indikators durchaus zur nach wie vor vorherrschenden Budgetstruktur. Für einige der dominierenden Politiken ist auch zweifelhaft, ob hier das Mehrwert-Problem überhaupt relevant ist, dies gilt besonders für die Agrarpolitik: Betrachtet man die Rückführung national verantworteter Subventionen in den zurückliegenden Jahren, dann wird deutlich, dass die EU-Agrarsubventionen nur auf der europäischen Ebene derart unvermindert fortexistieren konnten. Subventionen in der nationalen Verantwortung sind aufgrund der Budgetzwänge, aber auch aufgrund der EU-Beihilfepolitik⁴ deutlich verringert worden. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass eine Rückverlagerung der EU-Agrarsubventionen an die nationale Ebene auch zu einer Verringerung der Zahlungen insgesamt führen würden, dass also somit in fiskalischer Hinsicht die EU-Aktivität einen negativen Mehrwert schafft, weil auf europäischer Ebene mehr Zahlungen anfallen, als auf der nationalen Ebene ersetzt werden.

Nettosalden sind faktische Zielgröße der nationalen Politik. Zweitens ist die Betrachtung von Nettosalden deshalb legitim (und geboten), weil diese Betrachtungsweise auch in der Sichtweise der nationalen Regierungen vorherrscht. Die Geschichte des EU-Finanzsystems⁵, die jetzigen Verhandlungen mit ihrer Frontenbildung zwischen Nettozahler- und Nettoempfänger, aber auch empirische Studien⁶ zeigen: Die Nettosalden sind trotz aller Unvollkommenheiten ganz offensichtlich eine wichtige nationale Zielgröße. Das Ausmaß, in dem eine Verbesserung oder Verschlechterung des jeweiligen Nettosaldos eintritt, wird in der politischen Realität als Indikator für den Erfolg oder Misserfolg nationaler Verhandlungspolitik betrachtet. Insofern wäre es ein

⁴ Es ist immer wieder erstaunlich zu sehen, wie unterschiedlich weitgehend identische ökonomische Tatbestände (Agrarsubventionen auf der einen, sonstige Subventionen auf der anderen Seite) in der EU behandelt werden: Die erste Subventionsart wird nicht nur durch die EU toleriert, sondern sogar zum großen Teil aus dem EU-Haushalt finanziert, während die andere Subventionsart durch die EU-Beihilfepolitik streng überwacht, begrenzt und zurückgeführt wird.

⁵ Vgl. Folkers, Cay (1995): Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?, in: Helmut Karl (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonn, S. 87-108. Folkers macht im Hinblick auf die Geschichte der gemeinschaftlichen Regionalpolitik deutlich, dass Meilensteine wie die Schaffung des Europäischen Regionalfonds durch das vorrangige Motiv getrieben wurden, das Neumitglied Großbritannien für den Nachteil geringer Rückflüsse in der Agrarpolitik zu kompensieren. Eine ähnliche Dominanz ganz spezifischer Umverteilungsziele gilt unverkennbar etwa auch für die Etablierung des Kohäsionsfonds in Maastricht, der zu Gunsten Spaniens, Portugals, Griechenlands und Irlands errichtet wurde.

⁶ Vgl. Kauppi, Heikki und Mika Widgren (2004): What determines EU decision making? Needs, power or both?, in: Economic Policy, Vol. 19, Issue 39, S. 223-266. Die Autoren weisen in einer ökonometrischen Untersuchung der Determinanten der relativen nationalen Begünstigung der Mitgliedstaaten durch das EU-Budget nach, dass die relative Machtposition (gemessen an so genannten Power-Indizes) der Mitgliedstaaten die nationale Begünstigung durch das EU-Budget besser erklären können als die objektive Bedürftigkeit der Empfängerstaaten. Dies ist ein Beleg dafür, dass die Mitgliedstaaten die nationale Begünstigung durch den EU-Haushalt tatsächlich als wichtige Zielgröße nationaler Politik betrachten. Eine ähnliche Sichtweise findet sich bei Blankart, Charles B. und Christian Kirchner (2003): The deadlock of the EU budget: an economic analysis of ways in and ways out, CESifo working paper 989. Die Autoren erklären die Umverteilungslastigkeit des EU-Haushalts durch die in den früheren Jahren der EU glaubwürdigen Austrittsdrohungen einzelner Mitgliedstaaten, mit deren Hilfe Transfers durchgesetzt werden konnten.

Versäumnis, das Nettosaldden-Kriterium bei der Analyse des Verhandlungsprozesses zur Agenda 2007 nicht zu benutzen. Eine Quantifizierung der Nettosaldden ist politökonomisch nützlich, um die Realisierungschancen verschiedener Optionen abschätzen zu können. Nur diese Quantifizierungen erlauben es, das Ausmaß der politischen Unterstützung für bestimmte Reformen einschätzen zu können.

Überspitzt könnte man folgendermaßen formulieren: Auch wenn das Nettosalddenkonzept ein gänzlich ungeeigneter Indikator für die Realisierung des nationalen Interesses wäre (dies ist vermutlich aber nicht der Fall), so ist dieses Konzept in der politischen Realität dennoch wichtig und muss daher auch in der Analyse benutzt werden, um Verhandlungen verstehen und Vorhersagen über deren Ausgang machen zu können.

Mit dieser Rechtfertigung richtet diese Analyse somit den Fokus auf die Quantifizierung von (Brutto- und Netto-)Beitragslasten, die mit dem neuen Finanzrahmen verbunden sind. Die Frage der Ausgabestruktur wird zum einen berührt, indem auch die Verteilungswirkungen verschieden strukturierter Budgets durchgerechnet werden. Auf diese Weise kann beurteilt werden, welche Länder in ihrer Nettobeitragsbelastung von einer Umschichtung von Mitteln aus der Agrarpolitik in wachstumsrelevante Felder profitieren würden. Zusätzlich wird die Frage nach dem unterschiedlichen Mehrwert verschiedener Politikbereiche durch eine kurze qualitative Bewertung verschiedener Politikfelder angerissen.

Die Analyse erfolgt im Rahmen folgender Schritte:

- Zunächst wird in Abschnitt 2 eine knappe Zusammenfassung wichtiger Merkmale des EU-Finanzsystems gegeben.
- Anschließend wird im Abschnitt 3 die Vorgehensweise bei der Modellierung des EU-Finanzsystems 2007-2013 beschrieben.
- Dann wird in Abschnitt 4 auf Basis dieses Modells der Kommissionsvorschlag vom Februar 2004 in seinen Belastungswirkungen für die EU-Mitglieder im Vergleich zum Status quo 2003 analysiert.
- Dem wird in Abschnitt 5 ein „Ein-Prozent-Haushalt“ mit seinen Verteilungswirkungen gegenübergestellt.
- Für eine mittlere Variante werden dann in Abschnitt 6 die Wirkungen verschiedener Varianten für die Gestaltung der Einnahmeseite durchgerechnet.
- Für die gleiche mittlere Variante werden schließlich in Abschnitt 7 die Verteilungswirkungen individueller Politikfelder untersucht.
- Im Anschluss daran werden in Abschnitt 8 einige Überlegungen zum relativen Mehrwert der verschiedenen Politikfelder vorgestellt.
- Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung und einigen Schlussfolgerungen im Abschnitt 9.

2 Grundmerkmale des EU-Finanzsystems

Das EU-Finanzsystem ist kein rational konzipiertes Optimum, sondern das Produkt einer historischen Entwicklung. Ohne Zweifel sähe daher ein System, welches heute am Reißbrett zielgenau auf die Merkmale des politischen Gefüges der EU hin entworfen würde, gänzlich anders aus als der Status quo. Gleichwohl weisen die Institutionen ein hohes Beharrungsvermögen auf, weil signifikante Änderungen der Zustimmung aller EU-Staaten bedürfen und es bei den meisten Reformdimensionen maßgebliche Vetospieler gibt, die sich Veränderungen widersetzen.

Hier wird nun ein knapper Überblick über wichtige Konstruktionsmerkmale gegeben, insofern diese für das Verständnis der folgenden Berechnungen notwendig sind.⁷

2.1. Eigenmittelseite

Der Begriff „Eigenmittel“ ist im Grunde eine beschönigende Benennung für die Einnahmeseite des Budgets, da die EU mitnichten über autonom kontrollierte Einnahmequellen etwa in Form einer Steuerkompetenz verfügt. Die für das System der Eigenmittel derzeit maßgebliche Rechtsgrundlage ist der Eigenmittelbeschluss des Rats vom 29. September 2000 [2000/597/EG, Euratom]. Die Eigenmittel setzen sich aus den folgenden Kategorien zusammen:

- Die beiden traditionellen Eigenmittel sind *Agrarabschöpfungen* und *Zölle*, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- und der Gemeinsamen Handelspolitik erhoben werden. Die traditionellen Eigenmittel haben noch am ehesten den Charakter einer autonomen Finanzierungsquelle, weil sie im Rahmen von EU-Politikkompetenzen anfallen. Allerdings verlieren sie immer mehr an Bedeutung. Dazu trägt bei den Agrarabschöpfungen (Einnahmenanteil im EU-Haushalt 2005: 1,5%) die Absenkung der Garantiepreise und bei den Zöllen (Einnahmenanteil 2005: 10,1%) die Handelsliberalisierung im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) bei.
- Die *Mehrwertsteuereigenmittel* werden durch die Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten gleichen Abrufsatzes auf die nach EG-Vorschriften einheitlich definierte Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage berechnet. Durch verschiedene technische Anpassungen wurde das Volumen der Mehrwertsteuereigenmittel in den zurückliegenden Jahren stark verringert. Der Einnahmenanteil 2005 betrug nur noch 14,4%.
- Die *BNE-Eigenmittel* stellen die jüngste und gleichzeitig inzwischen die bedeutsamste Eigenmittelart (Einnahmenanteil 2005: 73,0%) dar. Dieser erstmalig 1988 erhobene Beitrag der Mitgliedstaaten orientiert sich am Bruttonationaleinkommen (BNE) und hat die Funktion, den Haushalt auszugleichen. Im Gegensatz zu den Haushalten der Mitgliedstaaten darf der EU-Haushalt nicht durch Aufnahme von Krediten zum Ausgleich gebracht werden. Der Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen wird durch die BNE-Eigenmittel folgendermaßen erreicht: Die nach Addition der anderen Eigenmittelarten verbleibende Finanzie-

⁷ Ausführlichere Darstellungen finden sich z.B. in: Europäische Kommission: Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Brüssel 2002; Friedrich Heinemann: Europäische Finanzverfassung, in: Renate Ohr/Theresia Theurl (Hrsg.): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München 2001, S. 205-239.

rungslücke wird durch die Mitgliedstaaten proportional zum Anteil des nationalen BNE am EU-BNE getragen.

- Zu erwähnen sind schließlich noch die *sonstigen Haushaltseinnahmen* etwa in Form von Abgaben für EU-Bedienstete, Gebühren und Zinsen (Einnahmeanteil 2005: 1,0%).

Immer wieder wurde als grundsätzliche Alternative zu diesen Finanzierungsquellen die Einführung einer eigenen EU-Steuer diskutiert. Verfechter der EU-Steuer erhoffen sich davon eine größere finanzielle Eigenständigkeit der EU und außerdem eine höhere Transparenz der mit der EU-Tätigkeit verbundenen Kosten. Gegner befürchten demgegenüber einen Anstieg der Steuerbelastung insgesamt, wenn neben den Nationalstaaten auch die europäische Ebene Steuerkompetenz erhalten würde. Angesichts der Tatsache, dass für eine solche Reform ein einstimmiges Votum aller EU-Staaten notwendig ist, ist die Einführung einer EU-Steuer in absehbarer Zeit unwahrscheinlich.

Der Eigenmittelbeschluss des Jahres 2000 hat einige kleinere Reformen für die bestehenden Eigenmittel gebracht: Durch eine Absenkung des Abrufsatzes der Mehrwertsteuereigenmittel von 1% auf 0,5% ab dem Jahr 2004 hat sich die Bedeutung dieser Eigenmittelquelle weiter verringert. Bei den traditionellen Eigenmitteln wurde der Anteil, den die Mitgliedstaaten als Kompensation für die Erhebungskosten erhalten, von gegenwärtig 10% auf 25% erhöht. Die finanzielle Entlastung für das Vereinigte Königreich wurde leicht modifiziert. Hier kam es zu Modifikationen. Die größten Nettozahler - Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden - wurden bei der Finanzierung der finanziellen Entlastung des Vereinigten Königreichs gegenüber den anderen Mitgliedstaaten entlastet („Rabatt des Rabatts“).

Durch die dem Vereinigten Königreich gewährte finanzielle Entlastung wird das Eigenmittelsystem noch komplexer. Von Beginn ihrer Mitgliedschaft im Gemeinsamen Markt 1973 an hatte für die Briten eine Korrektur ihrer finanziellen Belastung hohe Priorität. Maßgeblich für diese Belastung war und ist die geringe relative Bedeutung der britischen Landwirtschaft, die eine geringe Begünstigung durch die Gemeinsame Agrarpolitik zur Folge hat. Auf dem Gipfel des Europäischen Rats in Fontainebleau 1984 wurde daher eine Entlastung des Vereinigten Königreichs bei den Mehrwertsteuereigenmitteln vereinbart. Aus der Perspektive britischer Innenpolitik ist dieses Privileg ein gerechtfertigter Besitzstand, der sich in der Öffentlichkeit einer breiten Bekanntheit erfreut. Aus der Perspektive der anderen Mitgliedstaaten hingegen ist schwer erkennbar, wie sich auf Dauer in der erweiterten EU ein auf die Interessen eines einzigen Staates hin ausgerichtetes Rabattsystem rechtfertigen lässt. Gleichwohl setzt die Sensibilität der britischen Öffentlichkeiten den Kompromissmöglichkeiten eines britischen Premierministers in dieser Angelegenheit enge Grenzen.

2.2. Jährlicher Budgetprozess und Finanzielle Vorausschau

Der Blick auf die Finanzvorschriften des EG-Vertrags bietet ein unvollständiges Bild der EU-Finanzverfassung. In diesen Bestimmungen werden vor allem das jährliche Haushaltsverfahren und die Haushaltsgrundsätze festgelegt. Diese vertraglichen Bestimmungen wurden durch abgeleitete Rechtsakte und Vereinbarungen zwischen den Haushaltsorganen um wesentliche Regeln ergänzt.

Im Mittelpunkt dieses außervertraglichen Regelwerks steht das Instrument der Finanziellen Vorausschau: Seit 1988 orientieren sich Kommission, Rat und Parlament im jährlichen Budgetprozess an einem jeweils für mehrere Jahre festgelegten Finanzrahmen. Die erste Vorausschau bezog sich auf die Jahre 1988-1992 und wurde als Delors-I-Paket bezeichnet. Dem folgte für die Jahre 1993-1999 das Delors-II-Paket und für den Zeitraum 2000-2006 die so genannte Agenda 2000, der nun die im Folgenden zu analysierende „Agenda 2007“ für den Zeitraum 2007-2013 folgen soll.

In der Finanziellen Vorausschau werden sowohl eine Obergrenze für die Gesamtausgaben als auch die Aufteilung der Ausgaben auf die wichtigsten Ausgabekategorien festgelegt. Im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung verpflichten sich die am Haushaltsprozess beteiligten Organe, die Vorgaben des Finanzrahmens einzuhalten.

Die Etablierung eines für die Akteure verbindlichen mittelfristigen Finanzrahmens hat sich seit 1988 als erfolgreich erwiesen, um die zuvor regelmäßig auftretenden Krisen im jährlichen Haushaltsprozess zu vermeiden.

Diese Vorgaben bestimmen die Gewichte der einzelnen Ausgabekategorien: Nach wie vor ist danach gegenwärtig die Agrarpolitik der quantitativ bedeutsamste Politikbereich. Es folgt die Strukturpolitik. Auf diese beiden Politikbereiche entfallen gegenwärtig noch knapp 80 Prozent des Budgets.

3 Die Modellierung des EU-Finanzrahmens 2007 bis 2013

Grundlage der folgenden Quantifizierungen ist eine detaillierte Modellierung der Einnahme- und Ausgabeseite des EU-Finanzsystems für die EU-27 (EU-25 und die 2007 beitretenden Länder Rumänien und Bulgarien). Im Folgenden werden kurz die Details der Modellierung skizziert.

3.1. Makroökonomischer Rahmen

Die Berechnung der Bevölkerungsentwicklung (notwendig für Ermittlung von pro-Kopf-Zahlen) erfolgt anhand der Projektionen der UN. Die Berechnung des BNE 2007 ist erfolgt auf Basis der jüngsten Ist-Daten und einer mit Hilfe der Wachstumsraten aus der Konjunkturprognose der Europäischen Kommission durchgeführten Projektion. Die Projektion über 2007 hinaus erfolgt auf Basis der auch von Seiten der Kommission in ihren Berechnungen zu Grunde gelegten langfristigen, länderindividuellen Wachstumserwartungen.⁸

3.2. Einnahmeseite

Traditionelle Eigenmittel: Die traditionellen Eigenmittelzahlungen eines Landes (Agrarabschöpfungen und Zölle) werden auf Basis ihres jeweiligen durchschnittlichen Verhältnisses zum BNE der Jahre 2004 und 2005 in die Zukunft projiziert. Berücksichtigt wird der nationale Einbehalt in Höhe von derzeit 25 Prozent, den die Mitgliedstaaten als Kompensation für die Erhebungskosten erhalten. Für die Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien wird angenommen, dass ihr Verhältnis zwischen traditionellen Eigenmitteln und BNE dem Durchschnitt der 10 neuen Beitrittsländer entspricht.

Mehrwertsteuer-Eigenmittel: Aus den Haushaltsentwürfen für 2004 und 2005 wurde der durchschnittliche Anteil der unbegrenzten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen eines jeden Landes an seinem BNE berechnet. Für Rumänien und Bulgarien wurde wiederum angenommen, dass ihr diesbezügliches Verhältnis dem Durchschnitt der EU-10 entspricht. Das Verhältnis relativ zum BNE wird als konstant angenommen und mit den prognostizierten Bruttonationaleinkommen in den betrachteten Jahren multipliziert. Die Kappungsgrenze für die maximale Berücksichtigung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage in Höhe von 50 Prozent in Relation zum BNE wird berücksichtigt. Die auf diese Weise ermittelte Bemessungsgrundlage wird mit dem „einheitlichen Satz“ multipliziert. Der einheitliche Satz ergibt sich als Differenz zwischen dem maximalen Abrufsatz (derzeit 0,5 Prozent) und dem so genannten „eingefrorenen Satz“, der im Kontext mit den Berechnungen zum Britenrabatt ermittelt wird.

Sonstige Einnahmen: Für die Projektion der sonstigen Einnahmen wird deren Verhältnis zum gesamten BNE der EU 25 im Jahre 2005 zugrunde gelegt. Auf Basis dieser Relation wird die Einnahmequelle fortgeschrieben, wobei das Hinzukommen von Rumänien und Bulgarien implizit dadurch berücksichtigt wird, dass das zugrunde liegende gesamte BNE dementsprechend geringfügig steigt.

⁸ European Commission, Multiannual Financial Framework 2007-2013, Fiche no. 1b, 16 April 2004, download: http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/finp/background/com/fiches/default_en.htm.

BNE-Eigenmittel: Die über die BNE-Eigenmittel abzudeckenden Haushaltsanteile ergeben sich als Residualgröße nach Abzug aller anderen Eigenmittelquellen von den zu finanzierenden Zahlungsermächtigungen. Die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten erfolgt gemäß den prognostizierten Anteilen des BNE eines jeden Landes am gesamten BNE der EU.

3.3. Rabattsystem

In der Modellierung wird das gegenwärtige System des Britenrabatts mit seinen Details gemäß dem Interinstitutionellen Dossier⁹ des Rats der Europäischen Union und Artikel 4 und 5 des Beschlusses des Rates vom 29. September 2000¹⁰ modelliert.¹¹ Berücksichtigt werden also unter anderem die Regelungen zur Refinanzierung des Rabatts, bei denen vier Staaten (Deutschland, Niederlande, Schweden und Österreich) relativ entlastet werden, und die Regelungen zur Vermeidung der britischen „windfall profits“ aus der Erweiterung.

3.4. Ausgabeseite

Für präzise quantitative Aussagen ist es notwendig, in der Modellierung zwischen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE) zu unterscheiden. Viele Politikfelder sind dadurch gekennzeichnet, dass in einem Haushaltsjahr eingegangene Verpflichtungen sich erst im Verlauf mehrerer Jahre vollständig in Zahlungen niederschlagen. Für die Ermittlungen der finanziellen Belastungen der Mitgliedstaaten sind diese Zahlungen relevant, während die Formulierung des detaillierten Ausgabetableaus der finanziellen Vorausschau in Termini von Verpflichtungsermächtigungen erfolgt. Für die Überführung der VE in ZE werden die nach Politikfeldern differenzierten Zahlungsprofile verwendet, die auch die Kommission ihren Berechnungen zu Grunde legt.¹²

Dieser Umstand des über mehrere Jahre erfolgenden Abflusses der VE hat zur Folge, dass ZE ab 2007 zum Teil bereits durch im Rahmen der alten finanziellen Vorausschau gewährte VE determiniert sind, ohne dass die Entscheidungen über den neuen Finanzrahmen daran etwas ändern könnten. Außerdem ergibt sich die Konsequenz, dass in erheblichem Umfang zwischen 2007 und 2013 gewährte VE erst in den Jahren danach zu Zahlungen führen werden. VE früherer Haushaltsjahre, die noch durch ZE „abzuarbeiten“ sind, werden in der Terminologie des EU-Haushaltswesens als RAL („reste à liquider“) bezeichnet.

Die RAL-Beträge werden in den hier durchgeführten Berechnungen detailliert berücksichtigt. Zu diesem Zweck erfolgt eine nach Politikfeldern differenzierte Hochrechnung der RAL per 31.12.2006, die für die Ermittlung der Zahlungen ab 2007 relevant sind.

Die RAL-Dimension ist mehr als ein technisches Detail, sie hat finanzpolitische Bedeutung. In dem Maße, in dem per Ende 2013 aufgrund der nun erfolgenden Entscheidungen über den

⁹ Interinstitutionelles Dossier: 1197/0352 (CNS).

¹⁰ 2000/597/EG, Euratom.

¹¹ Ergänzend geht auch Anhang 4 des Eigenmittelberichts von 1998 (COM(98) 560 final ein.

¹² European Commission, Multiannual Financial Framework 2007-2013, Fiche no. 2, Annex, 29 March 2004.

neuen Finanzrahmen mit RAL zu rechnen ist, werden bereits Fakten für die Haushaltspolitik ab 2014 geschaffen.

Wesentlich für die Ermittlung von Nettosalen ist schließlich die Aufspaltung der Zahlungen aus dem EU-Haushalt nach nationaler Begünstigung. Für den Zweck wurden – differenziert nach Politikfeldern – Aufspaltungsmatrizen berechnet, die für jedes Jahr im Zeitraum 2007 bis 2013 darstellen, in welcher Weise sich 100 Euro ZE eines EU-Politikfeldes auf die 27 Mitgliedstaaten aufteilen. Außerdem wird – auf Basis historischer Daten – ermittelt, wie groß in jedem Politikfeld der Ausgabenanteil ist, der keinem Land individuell zurechenbar ist.¹³ Der Ermittlung dieser Aufspaltungsmatrizen liegen umfangreiche Berechnungen zu Grunde. Informationen, die hier Eingang gefunden haben, sind unter anderem: die Berichte der Kommission über die Aufteilung der operativen Ausgaben für die Jahre 1999 bis 2003, die Daten des Kopenhagen-Pakets zu den Finanzallokationen in den zehn neuen EU-Staaten, die bereits verfügbaren Daten zur voraussichtlichen Finanzallokation in Rumänien und Bulgarien sowie die detaillierten Vorausberechnungen, die seitens der Europäischen Kommission für viele Politikfelder im Rahmen der Hintergrundanalysen zum neuen EU-Finanzrahmen vorgenommen worden sind.¹⁴ Die Abschätzung der Verteilung geht somit deutlich über eine einfache Projektion historischer Aufteilungsverhältnisse hinaus. Wichtige Weichenstellungen mit erheblichen Verteilungswirkungen werden berücksichtigt, so etwa das Phasing-in der Einkommensbeihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik oder die 4-Prozent-Absorptionsgrenze in der Strukturpolitik. Bei aller auf diese Weise erreichbaren Genauigkeit bleiben die Berechnungen approximativ, weil viele Parameter der Verteilung zukünftigen Allokationen letztlich heute noch unbekannt oder zumindest nicht öffentlich zugänglich sind.

3.5. Nettosalen

Es existiert kein Konsens, welche der verschiedenen Definitionen des Nettosalos die sinnvollste ist. In der Praxis werden von der Kommission, vom Rechnungshof und von nationalen Stellen (z.B. der Deutschen Bundesbank, die im Rahmen ihrer Zahlungsbilanzstatistik deutsche Nettosalen aus den Finanzbeziehungen mit der EU berechnet) ganz verschiedene Konzepte verwendet.¹⁵ Unterschiede bestehen etwa im Hinblick auf den Einbezug der traditionellen Eigenmittel und der Verwaltungsausgaben. Die bei der Berechnung des Britenrabatts verwendete Definition berücksichtigt die traditionellen Eigenmittel nicht, betrachtet aber auf der Ausgabenseite die in einem Land verausgabten Verwaltungsausgaben als dieses Land begünstigende Ausgaben. Demgegenüber werden die Verwaltungsausgaben in den Berechnungen der „operativen Budgetsalen“ seitens der Kommission im Rahmen ihrer jährlichen Berichte über die Aufteilung der operativen Ausgaben nicht berücksichtigt. Des Weiteren unterscheiden sich die verwendeten Konzepte danach, inwieweit eine rechentechnische Anpassung der Eigenmittelzahlungen auf das Niveau der den Ländern zuordenbaren Ausgaben erfolgt, so dass sich dann alle Nettosalen zu null aufaddieren.

¹³ Für einige Politikfelder, vor allem die externen Politiken, wird dieser nicht zuordenbare Anteil auf 100 Prozent gesetzt.

¹⁴ Vgl. dazu www.europarl.eu.int/comparl/budg/interinstitutional_agreement/com/fiches_en.htm.

¹⁵ Zu den Details vgl. European Commission, Multiannual Financial Framework 2007-2013 Fiche no. 83 rev1, 24 February 2005.

Die einzig „richtige“ Definition des Nettosaldo existiert nicht, die Auswahl eines sinnvollen Konzepts kommt vielmehr auf den finanzpolitischen oder analytischen Kontext an, in dem das Nettosaldenkonzept Verwendung findet.

In dieser Analyse ist ein zentrales Erkenntnisziel die voraussichtliche budgetäre Belastung der nationalen Ebene durch Brutto- und Nettobeitragszahlungen. Für diesen Zweck ist ein Konzept sinnvoll, das auf eine umfassende Berücksichtigung aller Zahlungsströme abstellt. Von daher wird der Nettosaldo hier im Sinne einer „accounting net balance“ berechnet. Dies bedeutet, dass sämtliche Eigenmittel, die von einem Land bezahlt oder in einem Land vereinnahmt und nach Brüssel überwiesen werden, Berücksichtigung finden. Damit werden auch die traditionellen Eigenmittel berücksichtigt. Dieser umfassenden Definition auf der Einnahmeseite entspricht die Vorgehensweise auf der Ausgabenseite, auch die administrativen Ausgaben nach dem Sitz der jeweiligen Verwaltungsbehörden den Ländern zuzurechnen. Es erfolgt keine rechentechnische Anpassung der Nettosalden, um eine Summe von null zu gewährleisten. Diese Anpassung hätte einen fiktiven Charakter und würde die Quantifizierung der Nettofinanzierungsströme verfälschen. Dieses erscheint nicht sachgerecht, wenn es um die Abschätzung der budgetären Belastung eines Landes geht.

4 Der Vorschlag der Kommission

4.1. Nettosalden

Zunächst wird auf Basis der zuvor beschriebenen Modellierung der Vorschlag zum EU-Finanzrahmen analysiert, den die Kommission im Februar 2004 vorgelegt hat (Tabelle 1).

Der so spezifizierte Vorschlag entspricht einem Verhältnis der VE zum EU-BIP in Höhe von 1,24 Prozent. Insgesamt würden demnach über den Zeitraum 2007 bis 2013 neue VE in Höhe von gut einer Billionen Euro (zu Preisen von 2004, der nominale Betrag liegt deutlich höher) gewährt. Zusätzlich relevant für die Ermittlungen der Zahlungen und der darauf basierenden Nettosalden sind die zu erwartenden RAL per Ende 2006, die eine Art „fiskalische Altlast“ der alten finanziellen Vorausschau darstellen. Diese belaufen sich nach Berechnungen der Kommission voraussichtlich auf 109,5 Mrd. Euro.¹⁶

In Tabelle 2 (Seite 18) werden die Nettosalden in Absolutbeträgen, relativ zum BIP und pro Kopf ausgewiesen, die sich bei Realisierung des Kommissionsvorschlags ergeben würden. Diese durchschnittlichen Niveaus für den Zeitraum 2007 bis 2013 werden mit der Historie für die Jahre 1999 bis 2003 verglichen.

Wie nach der Erweiterung und der damit verbundenen Umlenkung von Mitteln in die neuen Mitgliedstaaten nicht anders zu erwarten, verschlechtern sich die Nettopositionen der EU-15-Staaten mit Ausnahme Belgiens und Luxemburgs, die nicht unerheblich von der Ausdehnung der administrativen Ausgaben profitieren.¹⁷ Es bleibt dabei, dass die Niederlande, Schweden und Deutschland im Verhältnis zum BNE am stärksten belastet werden. Deutliche Zusatzbelastungen kommen besonders auf Frankreich und Italien zu. Verglichen zu den Jahren 1999 bis 2003, für die bereits Ist-Zahlen vorliegen, verlieren die bisherigen Kohäsionsstaaten Irland, Spanien, Portugal und Griechenland Nettotransfers zwischen 1,39 und 0,48 Prozent ihres BNE, sie bleiben aber weiterhin Nettoempfänger (auch Irland, das sich beim Pro-Kopf-Einkommen im EU-Vergleich inzwischen auf Rang 2 hinter Luxemburg befindet). Das relativ langsame Absinken der Begünstigung erklärt sich zu wesentlichen Teilen aus dem RAL-Phänomen: Ein Land wie Irland wird auch über 2006 hinaus in der Strukturpolitik noch einige Jahre von alten Bewilligungen profitieren, die erst nach mehreren Jahren vollständig abgebaut sein werden.

Deutschland müsste unter den Bedingungen des Kommissionsvorschlags im Jahresdurchschnitt 2007 bis 2013 mit einer Nettobelastung in Höhe von 15,1 Mrd. Euro rechnen, das entspricht einer jährlichen Mehrbelastung von 5,8 Mrd. Euro gegenüber der jährlichen Durchschnittsbelastung in den Jahren 1999 bis 2003. Die größte absolute Mehrbelastung käme allerdings mit 6,5 Mrd. Euro auf Frankreich zu.

¹⁶ Vgl. European Commission, Multiannual Financial Framework 2007-2013, Fiche no. 2, 29 March 2004.

¹⁷ Im Hinblick auf den enorm hohen positiven Nettosaldo Luxemburgs ist zu unterstreichen, dass dies im Wesentlichen eine Folge der Berücksichtigung der administrativen Ausgaben ist (Vorgehensweise gemäß der offiziellen Definition des Nettosaldos, die auch in den Berechnungen zum Britenrabatt verwendet wird).

Tabelle 1: Vorschlag der Kommission vom Februar 2004 zum Finanzrahmen 2007-2013 (in Mio. Euro zu Preisen von 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1 Sustainable growth								
1a Competitiveness for growth and employment	12.105	14.390	16.680	18.966	21.250	23.540	25.825	132.756
- Education and training	950	1.250	1.550	1.850	2.150	2.450	2.750	12.950
- European research area, 3%	6.325	7.525	8.750	9.950	11.175	12.375	13.600	69.700
- Transport, energy and telecom networks	1.675	2.200	2.725	3.250	3.775	4.275	4.800	22.700
- Growth adjustment fund	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
- Internal market, social policy, other, administration	2.155	2.414	2.655	2.916	3.151	3.439	3.675	20.405
1b Cohesion for Growth and Employment	47.569	48.405	49.120	49.269	49.410	50.175	50.960	344.908
- Convergence member states and regions	34.723	36.039	37.249	37.947	38.657	39.355	40.074	264.044
- Regional competitiveness and employment	9.818	9.241	8.641	8.027	7.396	7.391	7.385	57.899
- Supporting European Territorial Co-operation	1.791	1.888	1.989	2.050	2.111	2.177	2.245	14.251
- EU solidarity fund	942	924	906	888	871	853	837	6.221
- Other (incl. Administration)	295	314	335	357	376	399	419	2.495
2 Natural resources	57.180	57.900	58.115	57.980	57.849	57.825	57.805	404.654
- Agriculture	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	301.074
- Rural development	11.575	12.050	12.500	12.600	12.725	12.850	12.975	87.275
- Fisheries	1.025	1.050	1.075	1.100	1.100	1.125	1.125	7.600
- Environment	275	300	325	350	375	400	425	2.450
- Other (incl. Administration)	804	827	862	897	934	944	987	6.255
3 Citizenship, freedom, security and justice	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	18.505
- Fundamental rights, free movement persons, crime	625	850	1.025	1.200	1.375	1.550	1.725	8.350
- Other (incl. Administration)	1.004	1.165	1.304	1.445	1.595	1.745	1.895	10.153
4 External policies	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	95.590
- EU and its neighbourhood	3.325	3.625	3.875	4.225	4.500	4.600	4.800	28.950
- EU as development partner (incl. EDF)	4.850	5.200	5.625	5.950	6.350	6.575	6.850	41.400
- EU as a global player	1.575	1.625	1.675	1.700	1.750	1.950	2.025	12.300
- Loan guarantee and emergency aid reserves	442	442	442	442	442	442	442	3.094
- Other (incl. Administration)	1.208	1.283	1.328	1.403	1.453	1.548	1.632	9.855
5 Administration (other institutions, pensions, schools)	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	28.620
Total (Commitments)	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	1.025.035

Quelle: KOM(2004) 101 endgültig, S. 35; spezifiziert in Fiche no. 14 vom 7. Mai 2004.

Für die Neumitglieder, bei denen aufgrund der fehlenden Historie keine Vergangenheitsvergleiche möglich sind, ergibt sich folgendes Bild: Die baltischen Staaten, Rumänien und Bulgarien können mit Nettotransfers um die vier Prozent ihres BIP rechnen. In Absolutbeträgen wird Polen mit jahresdurchschnittlich 8,1 Mrd. Euro der größte Empfängerstaat der Gemeinschaft werden.

Um die Belastungswirkungen, die von den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten bewältigt werden müssen, richtig einzuschätzen, bieten diese Nettosalde nur ein äußerst unvollständiges Bild. Für den Bund, der im deutschen Föderalismus die Zahllast für die Bruttobeiträge trägt, ist zusätzlich eine Abschätzung der Bruttobeiträge notwendig. Hier ist zudem eine Umrechnung der im EU-Finanzsystem üblichen Betrachtung zu konstanten Preisen in nominale Beträge nötig, um die Vergleichbarkeit mit der ebenfalls nominalen mittelfristigen Finanzplanung des Bundes zu gewährleisten.

Tabelle 2: Durchschnittliche jährliche Nettosalden: Vergleich KOM-Vorschlag mit Historie 1999-2003

	Kommissionsvorschlag: jährl. Durchschnitt 2007-2013			Historie: jährl. Durchschnitt 1999-2003			Veränderung		
	Mio. Euro	in % BNE	Euro pro Kopf	Mio. Euro	in % BNE	Euro pro Kopf	Mio. Euro	in % BNE	Euro pro Kopf
Netherlands	-4215	-0,81%	-254	-3231	-0,79%	-202	-984	-0,02%	-52
Sweden	-2097	-0,65%	-235	-1147	-0,48%	-129	-950	-0,18%	-106
Germany	-15072	-0,62%	-182	-9263	-0,46%	-113	-5809	-0,17%	-70
France	-8383	-0,45%	-135	-1862	-0,13%	-32	-6521	-0,32%	-104
Italy	-6686	-0,44%	-118	-1771	-0,15%	-31	-4915	-0,29%	-87
Austria	-1117	-0,44%	-138	-562	-0,27%	-70	-556	-0,16%	-68
Cyprus	-62	-0,40%	-74						
United Kingdom	-8165	-0,40%	-135	-4136	-0,27%	-69	-4029	-0,13%	-66
Denmark	-826	-0,38%	-152	-212	-0,12%	-40	-614	-0,26%	-113
Finland	-492	-0,29%	-93	-58	-0,05%	-11	-434	-0,25%	-82
Ireland	251	0,17%	60	1531	1,56%	399	-1280	-1,39%	-339
Spain	2166	0,25%	52	7079	1,11%	174	-4912	-0,86%	-122
Malta	17	0,28%	41						
Belgium	2749	0,85%	263	914	0,36%	89	1835	0,49%	174
Slovenia	384	1,17%	196						
Portugal	2510	1,64%	249	2512	2,12%	244	-2	-0,48%	5
Greece	4452	2,35%	404	3801	2,93%	348	651	-0,58%	57
Czech Republic	2496	2,42%	246						
Slovakia	1195	2,77%	220						
Hungary	2825	2,82%	296						
Poland	8129	3,33%	212						
Estonia	436	3,87%	358						
Latvia	599	3,90%	278						
Romania	3218	4,11%	147						
Bulgaria	1172	4,30%	158						
Lithuania	1073	4,51%	325						
Luxembourg	1454	4,77%	2940	731	3,62%	1664	723	1,14%	1276

ZEW-Berechnungen, Historie auf Basis der Kommissionsberichte über Aufteilung der operativen Ausgaben 1999-2003

4.2. Entwicklung der deutschen Bruttobeiträge

In Tabelle 3 sind die deutschen Beitragslasten dargestellt, die sich bei vollständiger Umsetzung des Kommissionsentwurfs ergeben würden. Im Durchschnitt wären pro Jahr zwischen 2007 und 2013 27,6 Mrd. Euro zu überweisen (zu konstanten Preisen). Legt man eine Inflationsrate von zwei Prozent zu Grunde, dann ergeben sich nominale Jahresbeiträge in Höhe von 31,2 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Zwischen 1999 und 2003 hat Deutschland im Durchschnitt Eigenmittel in Höhe von jährlich 19,9 Mrd. Euro aufgebracht. Im ungünstigsten Fall würde die jährliche Beitragslast also in der neuen Finanzierungsperiode gegenüber 1999 bis 2003 um nominal 57 Prozent zulegen.

Tabelle 3: Deutsche Beitragszahlungen als Konsequenz des Kommissionsentwurfs (in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Jahres- durchschnitt 2007-2013
Traditionelle Eigenmittel	2.500	2.545	2.590	2.637	2.685	2.733	2.782	2.639
MWSt- Eigenmittel	3.118	2.435	2.344	2.679	2.821	2.826	2.780	2.715
BNE- Eigenmittel	20.274	23.334	21.387	20.482	21.474	22.521	23.338	21.830
UK-Rabatt	332	474	508	466	458	476	503	460
Summe Preise 2004	26.223	28.788	26.830	26.264	27.438	28.555	29.404	27.643
Summe jewei- lige Preise	27.828	31.161	29.622	29.577	31.518	33.457	35.140	31.186

ZEW-Berechnungen

Dieser ungünstigste Fall ergibt sich, wenn der Finanzrahmen der neuen finanziellen Vorausschau voll ausgeschöpft würde; in der Vergangenheit war dies nicht der Fall und die Ansätze der Vorausschau wurden zum Teil deutlich unterschritten. Allerdings ist ungewiss, inwieweit sich diese relative Finanzdisziplin in der neuen Finanzperiode unter den Bedingungen der erweiterten EU fortsetzen lässt. Im Sinne einer vorsichtigen Haushaltspolitik erscheint es daher ratsam, bei der Analyse der finanziellen Folgen des neuen Finanzrahmens von einer Vollausschöpfung auszugehen. Wenn Konsens darüber besteht, dass der Finanzrahmen in diesem Umfang ohnehin nicht völlig ausgeschöpft würde, dann wäre zudem von vorneherein eine Korrektur der Ansätze nach unten eine sinnvolle Lösung.

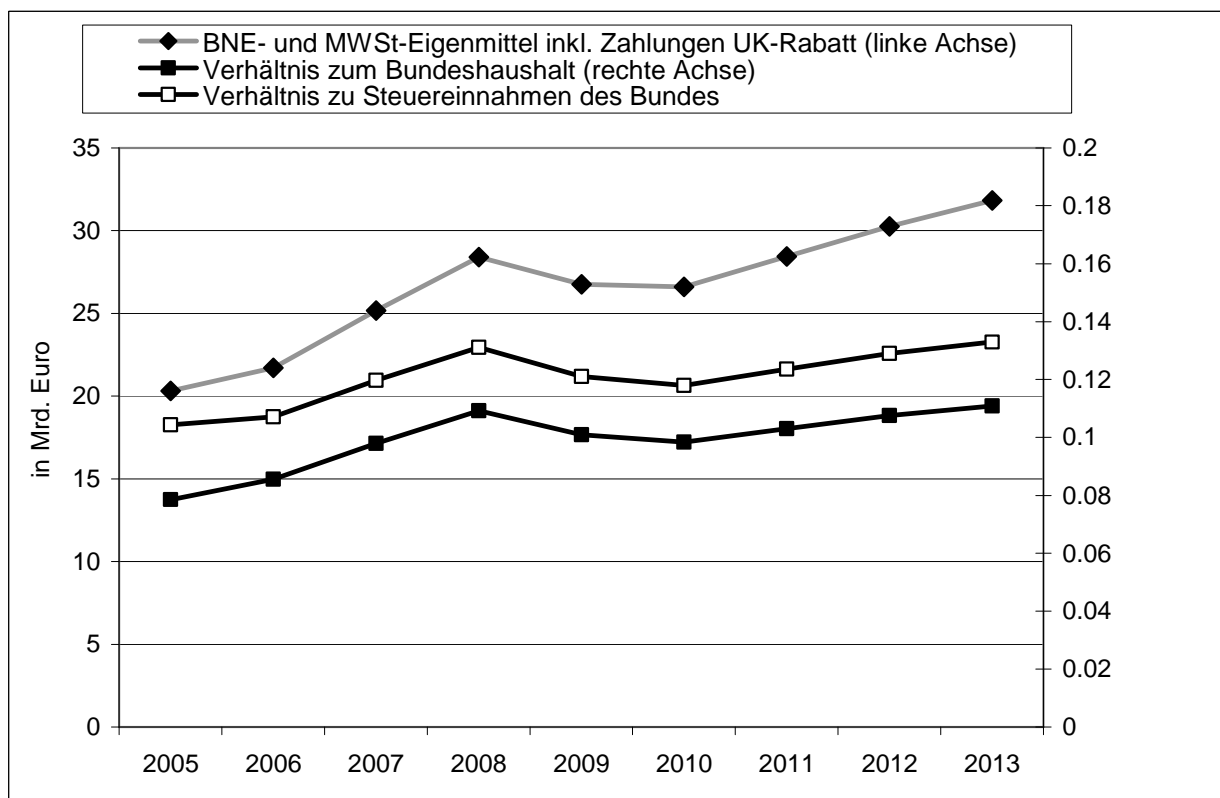
Aufschlussreich zur Verdeutlichung der budgetpolitischen Folgen des Kommissionsvorschlags ist nun die Gegenüberstellung der von Deutschland zu leistenden Beitragszahlungen mit der voraussichtlichen Entwicklung des Bundeshaushalts. Ausgangspunkt ist dabei die mittelfristige Finanzplanung des Bundes 2004-2008¹⁸. Abbildung 1 zeigt, wie sich das Verhältnis zwischen deutschen BNE- und Mehrwertsteuer-Eigenmittelzahlungen (inkl. Zahlungen UK-Rabatt) und Bundeshaushalt unter diesen Annahmen in den Jahren vom Ausgangsniveau 2005 bis 2013 (wiederum im bereits diskutierten ungünstigsten Fall einer Vollausschöpfung des EU-

¹⁸ Vgl.: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008, Bundestags-Drucksache 15/3661 vom 13.8.04.

Finanzrahmens) entwickeln könnte. Für den Bundeshaushalt werden für 2004 die Ist-Zahlen und von 2005 bis 2008 die Ansätze der mittelfristigen Finanzplanung unterstellt, ab 2008 wird ein nominales Wachstum in Höhe von zwei Prozent angenommen. Unter diesen Bedingungen würden die Eigenmittelzahlungen (ohne Berücksichtigung der traditionellen Eigenmittel) von derzeit (2005) 7,9 Prozent des Budgetvolumens auf 2013 11,1 Prozent anwachsen.

Da der relative Anteil Deutschlands an der Finanzierung der Gemeinschaft durch den in Folge der anhaltenden deutschen Wachstumsschwäche fallenden Anteil Deutschlands am EU-BNE tendenziell fällt (von voraussichtlich 20,5 auf 19,9 Prozent der Gemeinschaftsausgaben von 2007 bis 2013) ist diese Entwicklung ausschließlich durch das im Verhältnis zum Bundeshaushalt wesentlich schneller wachsende EU-Budget begründet. Hier wird der starke Kontrast zwischen einem nationalen Budget im laufenden Konsolidierungsprozess und einem expandierenden EU-Haushalt deutlich.

Abbildung 1: Projektion deutsche Beitragszahlungen im Verhältnis zum Bundeshaushalt



ZEW-Berechnungen

Perspektivisch ist im Hinblick auf die Zeit nach 2013 anzumerken, dass hier kaum mit einem sich abflachenden Beitragspfad zu rechnen wäre, weil in der übernächsten finanziellen Vorausschau die finanziellen Folgen eines Türkei-Beitritts zu verkräften wären.

5 Das Ein-Prozent-Budget

Im Folgenden wird nun ein Budget durchgerechnet, das mit Verpflichtungsermächtigungen im Umfang von einem Prozent des EU-BNE auskommt. Es entspricht somit der Forderung, welche die sechs Nettozahler in ihrem Brief vom Dezember 2003 erhoben haben. Kommissionsvorschlag und Ein-Prozent-Budget können als polare Fälle verstanden werden, die den Raum der Finanzverhandlungen definieren.

Von daher ist es aufschlussreich, das Ein-Prozent-Budget im Hinblick auf seine Verteilungswirkungen mit dem Kommissionsvorschlag zu vergleichen. Auf diese Weise können die Gewinner und Verlierer der Budgetrestriktion identifiziert werden, so dass sich für die Alternative Kommissionsvorschlag versus Nettozahler-Vorschlag die Mehrheitsverhältnisse abschätzen lassen.

Für die Spezifikation dieser Budgetvariante muss festgelegt werden, in welcher Weise die Verringerung der Ausgabeansätze auf die verschiedenen Politikfelder verteilt werden. Eine Möglichkeit bestünde in einer Fortschreibung der durch den Kommissionsentwurf definierten Ausgabestruktur: Alle Politikfelder würden dann proportional verringert. Eine solche Vorgehensweise würde allerdings die Restriktionen der Vorfestlegungen über die Höhe der Agrarausgaben ignorieren, die im Oktober 2002 durch den Europäischen Rat von Brüssel erfolgt ist, wonach die Ausgaben für Marktstützung und Einkommensbeihilfen von ihrem Niveau 2006 aus mit einer nominalen Steigerung von einem Prozent fortgeschrieben werden sollen.¹⁹

Insofern erfolgt die Spezifikation unter Beibehaltung der Vorfestlegung über die Höhe der Agrarausgaben. Das Ein-Prozent-Budget wird erreicht, indem die Agrarausgaben (Marktstützung und Direktbeihilfen) gegenüber den – durch den Brüsseler Agrarkompromiss determinierten - Ansätzen der Kommission unverändert übernommen und alle anderen Ansätze proportional um 27,4 Prozent verringert werden. Anstatt VE von 1025 Mrd. Euro über den Siebenjahreszeitraum sind dann VE in Höhe von 827 Mrd. Euro zu finanzieren. Die zeitliche Verteilung auf die Jahre 2007 bis 2013 bleibt unverändert.

Der so spezifizierte Fall würde gegenüber dem heutigen Budgetvolumen immer noch deutliche Steigerungen zulassen, im Jahresdurchschnitt wäre mit ZE in Höhe von 114,5 Mrd. Euro (zu konstanten Preisen von 2004) zu rechnen. In nominaler Rechnung würden sich die Zahlungen jahresdurchschnittlich auf 129,0 Mrd. Euro belaufen. Es ist von daher nicht zutreffend, in Bezug auf diese Variante von „Budgetkonstanz“ zu sprechen. Einem in Relation zum BNE fixierten Budget wird ein Wachstum in Höhe der realen BNE-Wachstumsrate zuzüglich Inflationsausgleich zugestanden – dies ist ein Wachstum, das seit Jahren den Haushalten von Bund und Ländern in der Bundesrepublik nicht mehr zugebilligt wird.

In der Berechnung der Verteilungswirkungen dieser Budgetvariante ist eine Vorüberlegung zum Verhältnis zwischen Budgetvolumen und Ausgabenaufteilung auf die Mitgliedstaaten nötig. Es

¹⁹ Vgl. Presidency Conclusions, Brussel European Council, 24 and 25 October 2002, 14702/02, Nr. 12.

ist unklar, ob die relative Begünstigung der Mitgliedstaaten für unterschiedliche Budgetvolumina konstant ist. Es könnte beispielsweise der Fall sein, dass Kürzungen in der Kohäsionspolitik die Altmitglieder stärker treffen als die Neumitglieder. Hintergrund ist die Absorptionsgrenze, die besagt, dass die empfangenen strukturpolitischen Zahlungen höchstens vier Prozent des nationalen BNE betragen dürfen. Da die Absorptionsgrenze für die Neumitglieder bindend ist, ist damit zu rechnen, dass Kürzungen auf dem strukturpolitischen Gebiet die reicheren Staaten stärker als die ärmeren treffen werden. Letztlich wäre eine Quantifizierung solcher volumenbedingten Verteilungseffekte aber spekulativ, so dass im Weiteren von konstanten Aufteilungsschlüsseln ausgegangen wird.

Tabelle 4: Nettosalde im Ein-Prozent-Budget (Jahresdurchschnitt 2007-2013), Niveau, Abweichung zum KOM-Vorschlag und Stimmengewichte

	Nettosalden						Stimmen im Rat	
	Ein-Prozent-Budget			Abweichung Ein-Prozent vom KOM-Vorschlag			pro Land	kumulativ
	Mio. Euro	in % BNE	Euro pro Kopf	Mio. Euro	In % BNE	Euro pro Kopf)		
France	-5.929	-0,32%	-96	2.455	0,13%	40	29	29
Denmark	-563	-0,26%	-104	263	0,12%	48	7	36
Netherlands	-3.599	-0,69%	-217	616	0,12%	37	13	49
Germany	-12.275	-0,51%	-148	2.797	0,11%	34	29	78
Sweden	-1.725	-0,54%	-193	373	0,11%	42	10	88
Italy	-5.225	-0,34%	-92	1.461	0,10%	26	29	117
United Kingdom	-6.577	-0,32%	-109	1.588	0,08%	26	29	146
Austria	-936	-0,37%	-115	182	0,07%	22	10	156
Ireland	371	0,24%	89	120	0,07%	28	7	163
Cyprus	-54	-0,35%	-65	8	0,05%	10	4	167
Finland	-407	-0,24%	-77	84	0,05%	16	7	174
Spain	2.409	0,28%	58	243	0,03%	6	27	201
Malta	6	0,09%	14	-11	-0,19%	-27	3	204
Greece	3.927	2,08%	357	-525	-0,27%	-48	12	216
Slovenia	285	0,87%	146	-99	-0,30%	-51	4	220
Portugal	2.031	1,34%	201	-479	-0,31%	-47	12	232
Belgium	1.611	0,50%	154	-1.138	-0,35%	-109	12	244
Czech Republic	1.883	1,83%	186	-613	-0,59%	-60	12	256
Hungary	2.195	2,19%	230	-630	-0,62%	-66	12	268
Slovakia	919	2,13%	169	-276	-0,63%	-51	7	275
Poland	6.411	2,63%	167	-1.717	-0,69%	-45	27	302
Estonia	348	3,11%	285	-88	-0,76%	-72	4	306
Bulgaria	958	3,52%	129	-214	-0,77%	-29		306
Latvia	476	3,13%	221	-122	-0,77%	-57	7	313
Romania	2.531	3,24%	116	-687	-0,87%	-31		313
Lithuania	860	3,64%	260	-213	-0,88%	-65	4	317
Luxembourg	1.025	3,36%	2.073	-428	-1,41%	-867	4	321

ZEW-Berechnungen

Tabelle 4 fasst die Verteilungswirkungen des so spezifizierten Ein-Prozent-Budgets zusammen. Neben den mit diesem Budget verbundenen Niveaus der Nettosalden (absolut, in Prozent BNE und pro Kopf) werden die Differenzen der Nettosalden im Vergleich zu den Ergebnissen der Analyse des KOM-Entwurfs dargestellt. Die Länder sind nach der Differenz des Nettosaldos in Prozent des BNE geordnet. Oben stehen die Länder, die hinsichtlich der Nettosalden am stärksten von einer Einschränkung der EU-Ausgaben profitieren würden. Wenig überraschend befinden sich die sechs Unterzeichner der Ein-Prozent-Forderung vorne, allerdings würden auch die Nicht-Unterzeichner Dänemark und Italien deutlich profitieren. Von den Altmitgliedern dürften diesen Berechnungen zufolge einerseits Griechenland und Portugal und andererseits Belgien und Luxemburg eher dem Kommissionsentwurf zugeneigt sein, allerdings mit gänzlich unterschiedlichen Ursachen. Griechenland und Portugal würden als weiterhin bedeutende Empfänger von Kohäsionsmitteln besonders unter Kürzungen in diesem Bereich leiden, während Belgien und Luxemburg lediglich von Kürzungen im administrativen Bereich getroffen werden.

Um einen Indikator für die politische Unterstützung der jeweiligen Option zu erhalten, werden in Tabelle 4 die Ratsstimmen der Gewinner und Verlierer gemäß Nizza-Gewichten ermittelt. Die Länder, die vom Ein-Prozent-Budget im Vergleich zum Kommissionsbudget profitieren würden, vereinen 201 der 321 Ratsstimmen auf sich. Dies bedeutet nicht, dass diese sich auch durchsetzen können, weil im Beschluss über die finanzielle Vorausschau Einstimmigkeit gilt und somit jedes Land ein Vetorecht besitzt. Gleichwohl verdeutlicht dieser Befund, dass der Kommissionsvorschlag im Vergleich zur Ein-Prozent-Forderung eher eine geringere Unterstützung im Kreis der Regierungen erfahren dürfte. Die Ein-Prozent-Forderung wird in den Verhandlungen auch durch die Tatsache gestärkt, dass mit Rumänien und Bulgarien zwei Nutznießer eines starken Budgetwachstums als Nicht-Mitglieder noch kein Stimmrecht besitzen.

6 Variationen des Eigenmittel- und Rabattsystems

In den Verhandlungen um den neuen EU-Finanzrahmen ist nicht nur das Ausgabeniveau strittig, für Konfliktstoff sorgt auf der Einnahmeseite des Budgets die Frage des künftig anzuwendenden Rabattsystems. Hier sind ganz unterschiedliche Lösungen vorstellbar und durch den Eigenmittelbericht der Kommission vom Juli 2004 (COM(2004) 505 final) konkretisiert worden. Einige dieser Optionen sollen im Folgenden im Hinblick auf ihre Verteilungswirkungen analysiert werden, um auch für diese Dimension der Verhandlungen die politischen Realisierungschancen der verschiedenen Modelle bewerten zu können. Im Einzelnen wird betrachtet:

- **Status quo:** Eine unveränderte Fortschreibung des Status quo, d. h. des auf Großbritannien fokussierten Rabattsystems mit den für Deutschland, Niederlande, Schweden und Österreich gewährten Ermäßigungen in der Refinanzierung des Rabatts.
- **Status quo ohne Mehrwertsteuereigenmittel:** Die Bedeutung der aufgrund ihrer Regressivität ohnehin umstrittenen Mehrwertsteuereigenmittel hat durch technische Korrekturen (Verringerung der Kappungsgrenze für das Verhältnis von Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage zu BNE, Verringerung des allgemeinen Abrufsatzes) in den letzten Jahren stark abgenommen. Von daher ist im neuen Finanzrahmen auch die vollständige Abschaffung denkbar.
- **Kein Rabattsystem:** Der Britenrabatt wird ersatzlos gestrichen.
- **Status quo mit Kappung:** Der Status quo wird fortgeschrieben, allerdings wird der Britenrabatt bei 5 Mrd. Euro begrenzt, das entspricht in etwa seinem derzeitigen (2004) Volumen.
- **Allgemeiner Korrekturmechanismus (AKM):** Der AKM wurde seitens der Kommission im Eigenmittelbericht spezifiziert. Grundidee ist, besondere Privilegien einzelner Länder zu beenden, dafür aber generell Nettosalde unterhalb einer kritischen Schwelle zu einem bestimmten Prozentsatz auszugleichen und diesen Ausgleich BNE-abhängig von allen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung eines maximalen Refinanzierungsvolumens finanzieren zu lassen. Der hier zu Grunde zu legende „Nettosaldo“ würde auf der Einnahmeseite die BNE- und MWSt.-Eigenmittel und auf der Ausgabeseite alle zurechenbaren Ausgaben (inklusive Verwaltungsausgaben) umfassen. Gemäß dem Kommissionsvorschlag wird der AKM folgendermaßen spezifiziert: Nettosalde unterhalb -0,35 Prozent BNE werden zu 66 Prozent korrigiert, wobei ein maximales Refinanzierungsvolumen von 7,5 Mrd. Euro pro Jahr zugelassen wird.

Diese Optionen für die Rabatt- und Eigenmittelseite müssen für ein realistisches Budget durchgerechnet werden. Für diesen Zweck wird hier mit Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum 2007 bis 2013 in Höhe von 926 Mrd. Euro (das entspricht 1,12 Prozent des EU-BNE) ein „mittleres Budget“ zu Grunde gelegt, das genau auf der Mitte zwischen dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag und dem Ein-Prozent-Budget liegt. Dieses Budget kann gleichzeitig als mögliches Kompromissbudget betrachtet werden. Wie schon beim Ein-Prozent-Budget werden auch in der hier betrachteten Variante die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Ausgaben für die Agrarmarktordnungen und die Einkommensstützung der Landwirte unverändert übernommen. Alle sonstigen Positionen werden gegenüber den Kommissionsansätzen um 13,7 Prozent gekürzt.

Tabelle 5 beziffert die Verteilungswirkungen des „mittleren Budgets“. Da hier gegenüber dem in Abschnitt 3 analysierten Kommissionsvorschlag bis auf die Volumenabsenkung noch keine strukturellen Änderungen erfolgen, ergibt sich in der Tendenz eine Entwicklung wie bereits im vorherigen Abschnitt für das Ein-Prozent-Budget analysiert: Generell verringern sich die Lasten der Nettozahler bei sinkenden Nettotransfers in die Empfängerstaaten, gleichzeitig ergeben sich im Vergleich zum Kommissionsvorschlag einige Veränderungen in der Rangfolge der relativen Belastung (gemessen am Nettosaldo im Verhältnis zum BNE).

Tabelle 5: Nettosalden im „mittleren Budget“ (Jahresdurchschnitt 2007-2013), Niveau

	Mio. Euro	in % BNE	Euro pro Kopf
Netherlands	-3.908	-0,75%	-235
Sweden	-1.911	-0,59%	-214
Germany	-13.677	-0,57%	-165
Austria	-1.027	-0,40%	-127
Italy	-5.957	-0,39%	-105
France	-7.159	-0,38%	-116
Cyprus	-58	-0,38%	-69
United Kingdom	-7.372	-0,36%	-122
Denmark	-695	-0,32%	-128
Finland	-450	-0,27%	-85
Malta	11	0,18%	28
Ireland	311	0,20%	74
Spain	2.287	0,26%	55
Belgium	2.181	0,67%	209
Slovenia	335	1,02%	171
Portugal	2.271	1,49%	225
Czech Republic	2.190	2,13%	216
Greece	4.190	2,21%	381
Slovakia	1.057	2,45%	195
Hungary	2.511	2,51%	263
Poland	7.272	2,98%	190
Estonia	392	3,49%	322
Latvia	538	3,52%	249
Romania	2.875	3,68%	131
Bulgaria	1.065	3,91%	144
Luxembourg	1.240	4,06%	2.507
Lithuania	966	4,08%	292

ZEW-Berechnungen, „mittleres Budget“ im Umfang von 926 Mrd. Euro VE 2007-2013.

Auf Basis dieses Ausgangsfalls sollen die erwähnten Optionen im Hinblick auf die Gestaltung der Eigenmittelseite und des Rabattsystems untersucht werden. Tabelle 6 fasst die Verteilungswirkungen zusammen, wenn bei der Finanzierung dieses „mittleren Budgets“ die Mehrwertsteuer-Eigenmittel gänzlich fortfallen. Gemäß der Logik des Eigenmittelsystems werden diese dann durch eine entsprechende Erhöhung der BNE-Eigenmittel substituiert.²⁰ In der Tabelle sind die EU-Mitglieder in der Reihenfolge ihrer durch den Fortfall der Mehrwertsteuer-

²⁰ Die BNE-Eigenmittel haben eine Pufferfunktion und fangen konstruktionsbedingt Kürzungen anderer Eigenmittelquellen auf.

Eigenmittel eintretenden Begünstigung geordnet. Es zeigt sich, dass vor allem ärmere Länder von dieser Änderung profitieren würden. Dies ist nicht überraschend, sondern liegt im bekanntermaßen regressiven Charakter der Mehrwertsteuer-Eigenmittel begründet. Die Regressivität ergibt sich aus der Tatsache, dass ärmere Länder in der Tendenz ein höheres Verhältnis von Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und BNE aufweisen und daher durch die Mehrwertsteuer-Eigenmittel relativ stark belastet werden.

Tabelle 6: Veränderung der Nettosalen (Jahresdurchschnitt 2007-2013) durch Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf Basis des „mittleren Budgets“

	Mio. Euro	in % BNE	Stimmen im Rat	kumulativ
Greece	26	0,014%	12	12
Spain	126	0,014%	27	39
Portugal	22	0,014%	12	51
Slovenia	4	0,014%	4	55
Czech Republic	14	0,014%	12	67
Poland	34	0,014%	27	94
Malta	1	0,014%	3	97
Hungary	14	0,014%	12	109
Estonia	2	0,014%	4	113
Cyprus	2	0,014%	4	117
Ireland	23	0,014%	7	124
Luxembourg	4	0,014%	4	128
Bulgaria	4	0,013%		128
Romania	10	0,013%		128
Netherlands	32	0,006%	13	141
France	97	0,005%	29	170
Austria	5	0,002%	10	180
Slovakia	0	0,001%	7	187
United Kingdom	0	0,000%	29	216
Lithuania	0	-0,001%	4	220
Latvia	0	-0,003%	7	227
Finland	-7	-0,004%	7	234
Germany	-161	-0,007%	29	263
Sweden	-24	-0,007%	10	273
Italy	-148	-0,010%	29	302
Belgium	-43	-0,013%	12	314
Denmark	-36	-0,017%	7	321

ZEW-Berechnungen, „mittleres Budget“ im Umfang von 926 Mrd. Euro VE 2007-2013.

Länder mit nennenswerten Verlusten einer Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel wären Deutschland, Schweden, Italien, Belgien und Dänemark. Die Betrachtung der nach Begünstigung kumulierten Ratsstimmen zeigt, dass unter Einschluss der praktisch indifferenten Staaten Litauen, Lettland und Finnland die Staaten im Rat eine qualifizierte Mehrheit erreichen würden, die von einer Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel begünstigt oder zumindest nicht benachteiligt werden.

Im Gegensatz zur Umgestaltung der Eigenmittelseite sind die Mehrheitsverhältnisse für alle in der Diskussion befindlichen Modifikationen des Britenrabatts trivial: Durchweg würde durch Einschränkungen dieses Privilegs Großbritannien (relativ zum Status quo) benachteiligt, während alle anderen (einzige Ausnahme ist Österreich beim Übergang zum AKM) profitieren würden. Von daher erübrigt sich für diese Optionen eine Analyse der Mehrheitsfähigkeit. Im Hinblick auf die Durchsetzungschancen hängt hier alles davon ab, ob das Vereinigte Königreich zur Zustimmung bewegt werden kann.

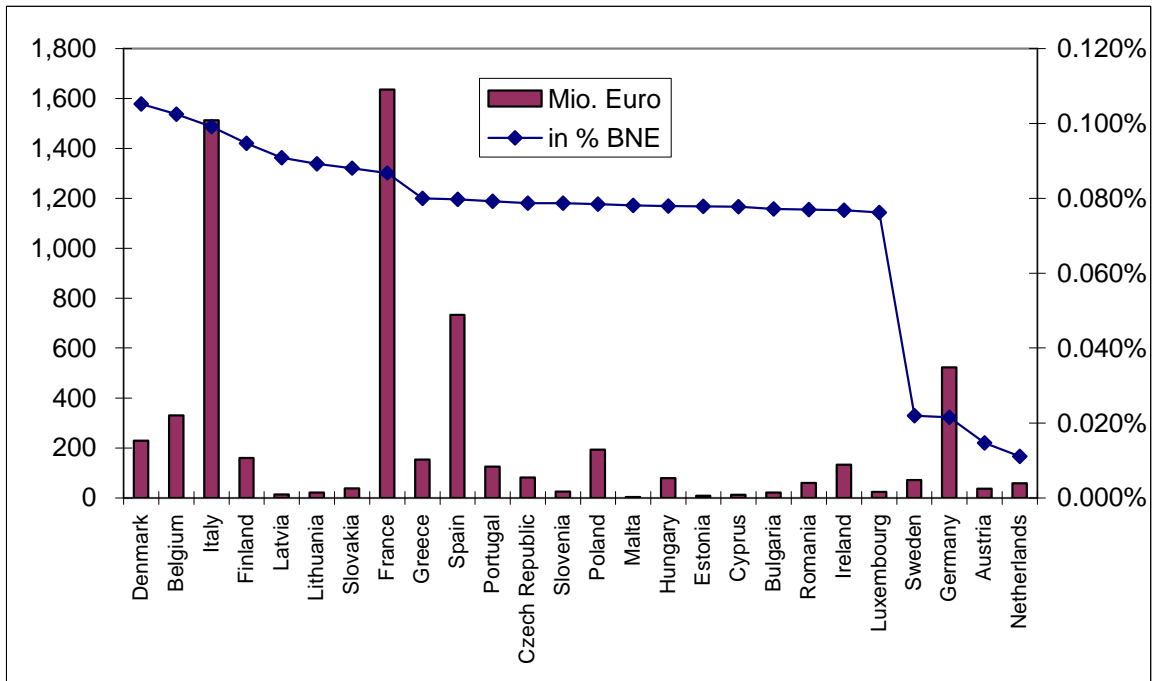
Eine britische Einwilligung in eine Modifikation des Status quo wird auch davon abhängen, wie kostspielig diese Modifikation aus britischer Sicht wird. Nach den hier durchgeführten Berechnungen wäre ein ersatzloser Verzicht auf den Britenrabatt für Großbritannien mit einem jahresdurchschnittlichen Anstieg des Nettosaldo im Umfang von 6,3 Mrd. Euro verbunden. Die Fortexistenz des Britenrabatts bei gleichzeitiger Kappung bei 5 Mrd. Euro wäre hingegen für Großbritannien lediglich mit einer jährlichen Belastung in Höhe von 1,9 Mrd. Euro verbunden, während der AKM eine jährliche Netto-Mehrbelastung für das Vereinigte Königreich in Höhe von 4,8 Mrd. Euro mit sich bringt.

Bei allen diesen Szenarien ist zu berücksichtigen, dass der Ausgangsfall („mittleres Budget“ mit Status quo des Rabattsystems) ohnehin bereits für Großbritannien mit einem Anstieg der Nettobelastung im Umfang von jährlich 3,2 Mrd. Euro verbunden wäre, die sich dann um die Kosten von Modifikationen des Rabattsystems erhöhen würden. Ein „mittleres Budget“ bei ersatzlosem Wegfall des Britenrabatts würde den jährlichen Nettotransfer Großbritanniens an die EU von daher gegenüber der Historie 1999-2003 um jährlich 9,5 Mrd. Euro erhöhen.

Die Abbildungen 2 bis 4 zeigen, wie sich die Mehrbelastungen Großbritanniens durch Modifikationen des Rabattsystems spiegelbildlich in Entlastungen der anderen EU-Mitgliedstaaten niederschlagen. In Absolutbeträgen profitieren von Einschränkungen des britischen Privilegs jeweils die großen EU-Staaten Frankreich, Italien, Deutschland und Spanien am meisten. Allerdings ist die relative Vorteilhaftigkeit einer Kappung oder ersatzlosen Abschaffung des Britenrabatts für Deutschland (und auch für Schweden, Österreich und die Niederlande) gering. Der Grund ist, dass diese vier Länder im Status quo des Britenrabatts durch die gewährte Ermäßigung in der Refinanzierung des Rabatts begünstigt werden. Dies erklärt, dass Italien und Frankreich in absoluter Betrachtung aus einer Abschaffung oder Kappung des Britenrabatts weit größere Vorteile erzielen als Deutschland.

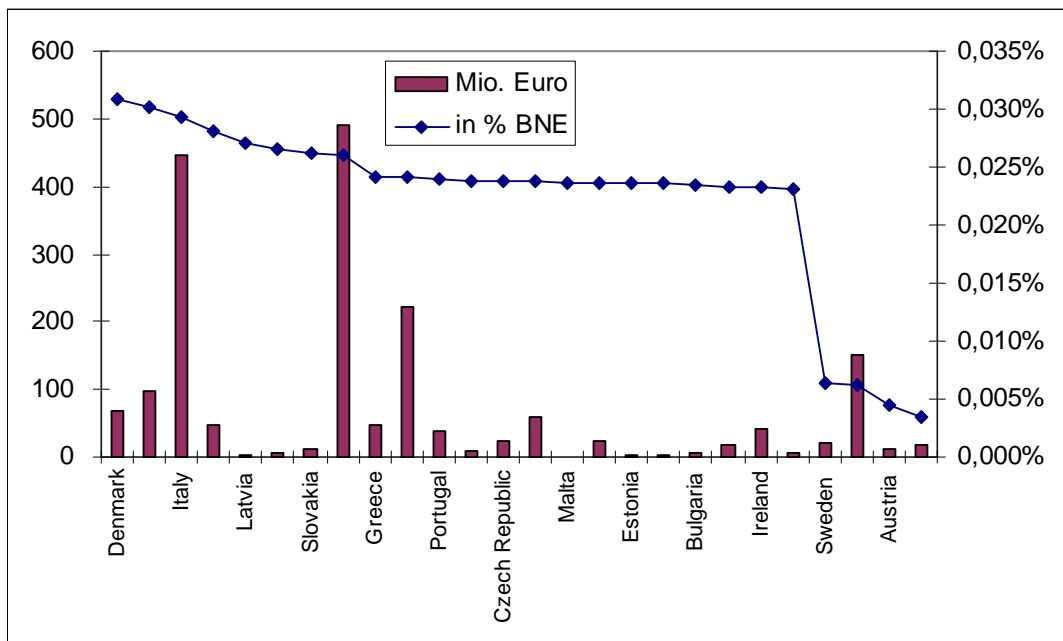
Eine gänzlich andere relative Begünstigung ergibt sich bei Ersatz des Britenrabatts durch den AKM. Hier profitieren die Nettozahlerstaaten Schweden, Niederlande und Deutschland stärker als bei reinen Modifikationen des Britenrabatts. Der Grund liegt darin, dass diese Länder mit einer hohen Nettobelastung (vor Rabatt) in der Logik des AKM auch in den Genuss hoher Ausgleichszahlungen kommen. Österreich wird im Vergleich zum Britenrabatt leicht benachteiligt, da es mit seinem Nettosaldo vor Rabatt nur wenig unter der hier zu Grunde gelegten kritischen Schwelle von -0,35 Prozent des BNE liegt, unterhalb der die AKM-Ausgleichszahlungen einsetzen.

Abbildung 2: Veränderung der Nettosalde (Jahresdurchschnitt 2007-2013) durch ersatzlose Abschaffung des Britenrabatts



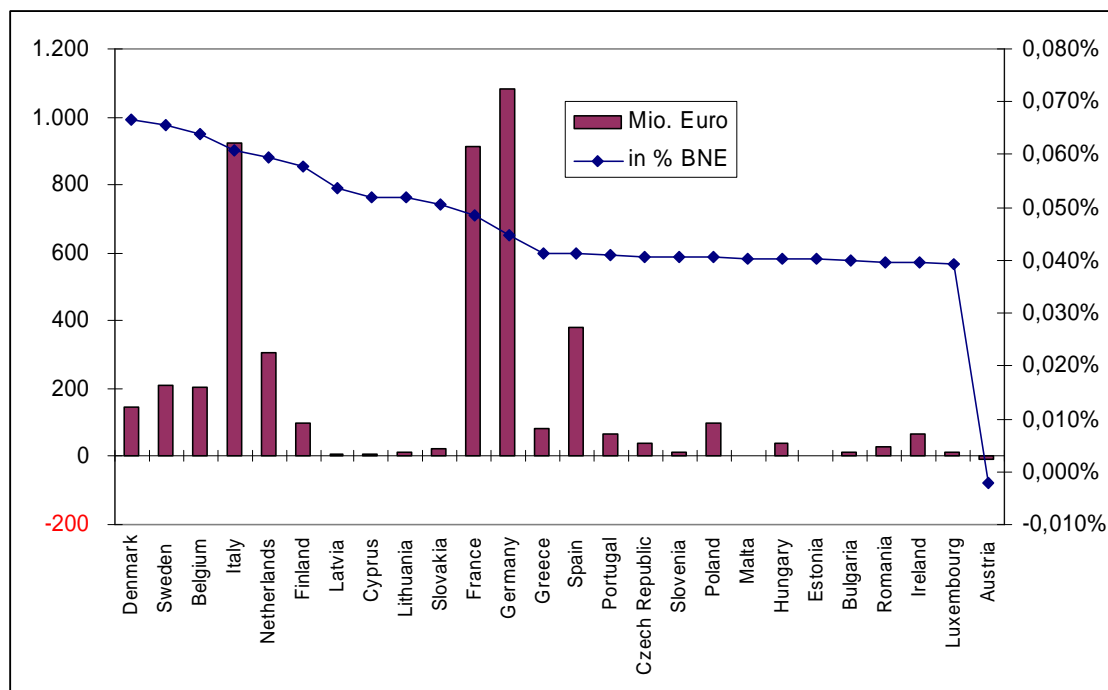
ZEW-Berechnungen – „mittleres Budget“ im Umfang von 926 Mrd. Euro VE 2007-2013, Großbritannien verliert gegenüber Status quo 6,29 Mrd. Euro pro Jahr. Lesebeispiel: Wird für das mittlere Budget der Britenrabatt ersatzlos gestrichen, dann reduziert sich der deutsche Nettobeitrag im Vergleich zur Fortexistenz des Britenrabatts um 522 Mio. Euro oder 0,02 Prozent des deutschen BNE.

Abbildung 3: Veränderung der Nettosalde (Jahresdurchschnitt 2007-2013) durch Kappung des Britenrabatts bei 5 Mrd. Euro



ZEW-Berechnungen – „mittleres Budget“ im Umfang von 926 Mrd. Euro VE 2007-2013, Großbritannien verliert gegenüber Status quo 1,87 Mrd. Euro pro Jahr.

Abbildung 4: Veränderung der Nettosalden (Jahresdurchschnitt 2007-2013) durch Ersatz des Britenrabatts durch AKM



ZEW-Berechnungen – „mittleres Budget“ im Umfang von 926 Mrd. Euro VE 2007-2013, Großbritannien verliert gegenüber Status quo 4,78 Mrd. Euro pro Jahr. Für den AKM wurden folgende Parameter zu Grunde gelegt: Maximales Refinanzierungsvolumen 7,5 Mrd. Euro, Schwellenwert -0.35 Prozent, Ausgleichsintensität 66 Prozent.

Eine ersatzlose Abschaffung, aber auch die Substitution des Britenrabatts durch den AKM wären aus britischer Sicht kostspielige Weichenstellungen. Am ehesten dürfte auf Basis der hier vorgenommenen Quantifizierungen noch eine Kappung des Rabatts auf dem derzeitigen Ausgleichsniveau Aussicht auf eine britische Zustimmung haben, nicht zuletzt auch deshalb, weil hier die explizite Begünstigung Großbritanniens und der derzeitige „Besitzstand“ bestehen bleiben würden. Diese Lösung würde der britischen Regierung eine „Gesichtswahrung“ erlauben. Die relativ am stärksten belasteten Nettozahler Niederlande, Schweden, Deutschland und Österreich würden davon allerdings nur in relativ geringem Maße profitieren.

7 Verteilungswirkungen von Budgetumschichtungen

7.1. Analytische Vorgehensweise

Die bisherigen Variationen des Budgetvolumens und der Eigenmittelseite sind stets von der Annahme einer unveränderten Ausgabestruktur ausgegangen (wenn man von unterschiedlichen Annahmen über das Gewicht der Agrarpolitik absieht). Die Feinjustierung verschiedener Politikfelder stellt aber im Rahmen der Finanzverhandlungen eine besonders wichtige Dimension dar. So gilt die Struktur der Ausgaben als eine wesentliche Determinante der Wachstumswirkungen eines bestimmten Budgetvolumens. Die Kommission selber rechtfertigt die deutlichen Steigerungen der Dotierungen für Forschung, Bildung, Netzwerke etc. in ihrem Vorschlag mit der so zu bewirkenden Unterstützung der Lissabon-Agenda.

Gleichzeitig haben Umschichtungen zwischen Politikfeldern meistens auch Verteilungseffekte. Da die relative Begünstigung der Mitgliedstaaten sich von Politikfeld zu Politikfeld oftmals stark unterscheidet, reagieren die relativen Nettosalden auf Umschichtungen. Beispielsweise würden die Kohäsionsländer von einer Umschichtung der Kohäsionsmittel in Forschung und Entwicklung verlieren.

Um die politischen Realisierungschancen von Ausgabeumschichtungen beurteilen zu können, ist eine Kenntnis dieser relativen Begünstigung hilfreich. Zudem kann dieses Wissen bei der Einschätzung helfen, welches Eigeninteresse die jeweiligen Mitgliedstaaten jeweils im Hinblick auf bestimmte Politikfelder verfolgen. Zudem werden somit Ansatzpunkte identifiziert, über welche die Zustimmung einzelner Länder zu einer Gesamtlösung durch eine gezielte Variation der Ausgabestruktur „gekauft“ werden kann.

Zu diesem Zweck werden in diesem Abschnitt für die wichtigsten Politikfelder Verteilungswirkungen quantifiziert. Die Vorgehensweise der Berechnungen ist die Folgende:

- Erneut ist das schon im Abschnitt zuvor spezifizierte „mittlere Budget“ (926 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen 2007 bis 2013) der Ausgangspunkt der Analyse. Hinsichtlich der Eigenmittelseite wird hier nun vom Status quo ausgegangen.
- Das so spezifizierte Basisszenario wird nun variiert, indem jeweils für ein Politikfeld eine Ausgabenerhöhung im Umfang von 1 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen) für den Zeitraum 2007 bis 2013 betrachtet wird. Die zeitliche Verteilung dieser Mehrausgaben erfolgt dabei gemäß dem vom Kommissionsvorschlag vorgegebenen zeitlichen Profil.
- Für jede politikfeldspezifische Ausgabeerhöhung wird anschließend berechnet, in welcher Weise sich die Nettosalden (Summe über die Jahre 2007-2013) eines jeden Mitgliedstaats durch diese Ausgabeerhöhung verändern. Diese Mehr-/Minderbelastung kann als Indikator für die Attraktivität dieses Politikfelds aus der jeweiligen nationalen Perspektive verstanden werden. Auf diese Weise lässt sich zum einen abschätzen, wie mehrheitsfähig die Expansion oder Kürzung bestimmter Politikfelder im Kreis der Mitgliedstaaten ist. Zum anderen kann für jedes Land ein individuelles Profil der absoluten und relativen Vorteilhaftigkeit der EU-Politiken gemäß dem Nettosalden-Konzept ermittelt werden.

Eine Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen um einen bestimmten Betrag ist nicht neutral im Hinblick auf die Summe der Nettosalde. Da in vielen Politikfeldern ein Teil der Ausgaben nicht national zugeordnet werden kann (dieser Anteil ist bei den externen Politiken sogar 100 Prozent), führt eine Ausgabenerhöhung regelmäßig zu einer Verringerung in der Summe der Nettosalde. Die relative Begünstigung wird maßgeblich durch die zu Grunde gelegten politikfeldspezifischen Aufteilungsmuster der national zuordenbaren Ausgaben getrieben. Außerdem wirken sich die politikfeldspezifischen Zahlungsprofile aus, welche die Überführung von Verpflichtungs- in Zahlungsermächtigungen bestimmen. Die Tatsache, dass Verpflichtungsermächtigungen teilweise erst mit jahrelangen Verzögerungen zu Zahlungen führen, hat die Konsequenz, dass aus einer Erhöhung der Verpflichtungen um 1 Milliarde Euro sich nicht in vollem Umfang auch bereits in den Jahren 2007-2013 erhöhte Zahlungen (die wiederum maßgeblich für die Nettosaldeberechnung sind) ergeben. Die sich somit ergebenden Differenzen zwischen Verpflichtungen und Zahlungen variieren zwischen den Politikfeldern aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Zahlungsprofile.

7.2. Nationale Vorteilhaftigkeitsprofile

Abbildungen 5-7 stellen beispielhaft die Vorteilhaftigkeitsprofile für drei Länder (Deutschland, Frankreich und Polen) dar. Die Profile aller 27 Staaten sind im Anhang (Tabelle A-1) aufgelistet. Die Profile Deutschlands und Frankreichs sind durch die Nettozahlersituation, das Polens durch die Nettoempfängerposition geprägt. Für die meisten Politikfelder ist eine Ausgabenexpansion für Deutschland und Frankreich mit einer Verschlechterung des Nettosaldo und für Polen mit einer Verbesserung des Nettosaldo verbunden. Bemerkenswert ist, dass es dennoch für Nettozahler (Nettoempfänger) auch Politikfelder gibt, bei denen eine Expansion mit einer absoluten Verbesserung (Verschlechterung) des Saldo verbunden ist.

Für Deutschland gilt dies hinsichtlich der regionalpolitischen Ausgaben im Kontext des „Statistical Phasing Out“: Dabei handelt es sich um die Transfers an Regionen, die lediglich durch den statistischen Effekt²¹ der Erweiterung und nicht durch ihren realen Konvergenzerfolg die Förderfähigkeit im Rahmen des Politikfelds „Regional Convergence“ verlieren. Weil diese Zahlungen in besonderer Weise die neuen Bundesländer begünstigen, wäre mit einer weiteren Expansion dieses Felds sogar eine absolute Begünstigung Deutschlands verbunden: Die dadurch verursachten zusätzlichen Eigenmittelzahlungen sind aus deutscher Sicht geringer als die zusätzlichen an Deutschland fließenden Transfers. Für Frankreich gilt Entsprechendes mit Bezug auf die agrarpolitischen Ausgaben im Rahmen der Marktordnungen und Einkommenshilfen für die Landwirte (nicht für die Ausgaben im Politikfeld „Rural Development“) sowie für die regionalpolitischen Ausgaben in der Rubrik „Regional Competitiveness and Employment“.

Umgekehrt gilt für Polen, dass sein Nettosaldo sich mit einer Expansion der meisten Politikfelder aufgrund des geringen polnischen Anteils an den Eigenmittelzahlungen verbessern würde, dass es aber auch hier Ausnahmen gibt: Diese betreffen die regionalpolitischen Maßnahmen im

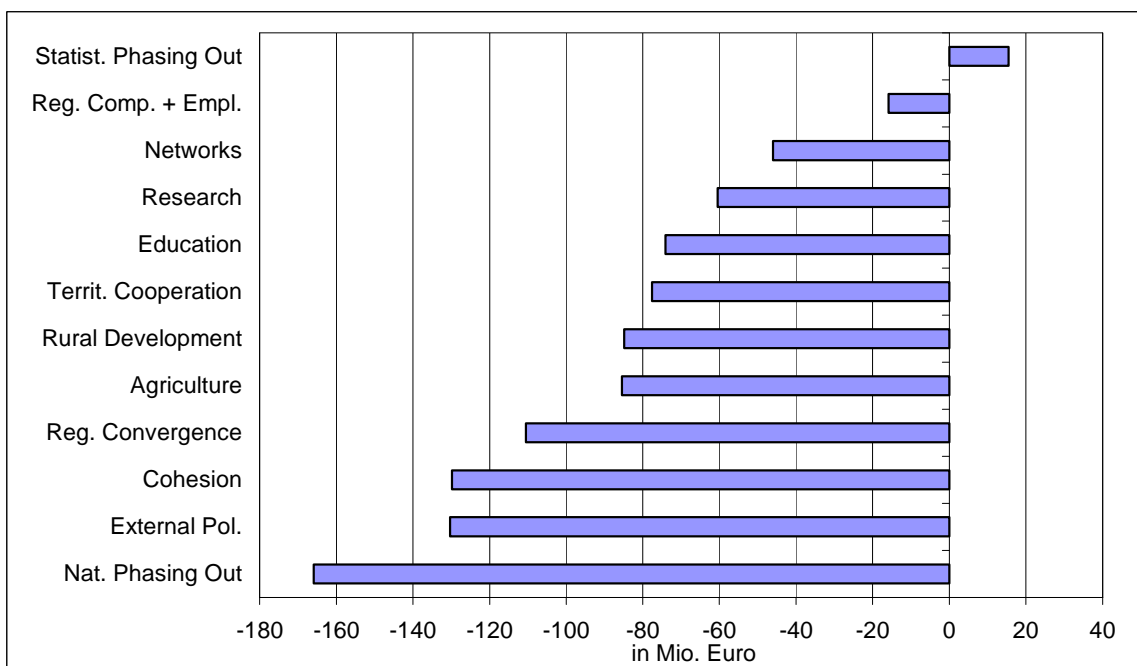
²¹ Durch den Beitritt von Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen sinkt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Gemeinschaft. Eine Reihe von Regionen, die in der EU-15 ein Pro-Kopf-Einkommen von unter 75 Prozent des Durchschnitts aufwiesen, liegen in der EU-25 nun über 75 Prozent und verlieren damit ihre Förderfähigkeit gemäß dem Ziel 1.

Rahmen des „Statistical Phasing Out“ und des „Natural Phasing Out“ (Programme für Regionen, die aufgrund ihres Wirtschaftswachstums ihre Ziel-1-Förderfähigkeit verlieren) sowie im Bereich „Regional Competitiveness and Employment“. Dies ist nicht verwunderlich, sind dies doch die Teile der Regionalpolitik, die besonders auf die Bedürfnisse relativ wohlhabender Mitgliedstaaten zugeschnitten sind.

Die Vorteilhaftigkeitsprofile können auch im Hinblick auf die Attraktivität von budgetneutralen Umschichtungen zwischen Politikfeldern aus der nationalen Sicht interpretiert werden. Eine Umschichtung lohnt sich unter dem Kriterium des Nettosaldo aus der Sicht eines individuellen Landes immer dann, wenn sie in Richtung relativ (nicht unbedingt absolut) vorteilhafter Politikfelder erfolgt. Beispielsweise würde der deutsche Nettosaldo verbessert, wenn es zu einer Umschichtung aus „Cohesion“, „Regional Convergence“ oder auch „Agriculture“ in Richtung „Research“ oder „Networks“ käme, obwohl Deutschland auch auf letzteren Feldern absolut gesehen ein Nettozahler ist. Die Vorteilhaftigkeit von Umschichtungen ist dabei umso größer, je stärker sich die betreffenden Politikbereiche in ihrer Begünstigung eines bestimmten Landes unterscheiden. Für Deutschland etwa ließe sich die stärkste Verbesserung des Nettosaldo durch eine Umschichtung von Ausgaben innerhalb der Regionalpolitik erreichen: durch eine Verlagerung aus dem „Natural Phasing Out“ in das „Statistical Phasing Out“.

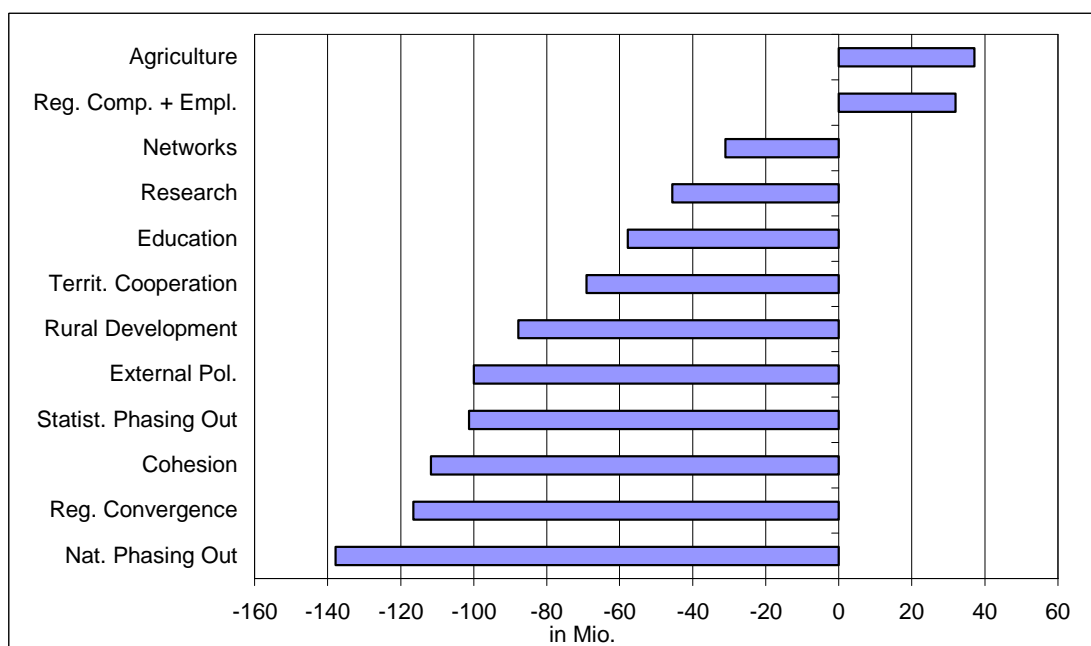
Die Resultate für das Politikfeld „External Policies“ machen noch einmal die bereits in der Einleitung dargelegten Grenzen des Nettosaldo-Konzepts deutlich. Da die Begünstigung im Rahmen der EU-Außenpolitik nicht einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden kann, ist mit einer Ausweitung dieser Politikfelder in der Logik der Nettosaldo notwendigerweise für jeden EU-Staat immer eine Zunahme der Belastungen verbunden. Dabei bleibt – ganz abgesehen vom seinem Wesen nach nicht quantifizierbaren Nutzen dieser Politik - unberücksichtigt, dass durch eine solche Ausweitung möglicherweise nationale Ausgaben ersetzt werden. Hier zeigt sich erneut, dass das Nettosaldo-Konzept in Bezug auf europäische öffentliche Güter, deren differenzierte nationale Vorteilhaftigkeit nicht quantifiziert werden kann, im Grunde nicht sinnvoll anwendbar ist.

Abbildung 5: Vorteilhaftigkeitsprofil Deutschland



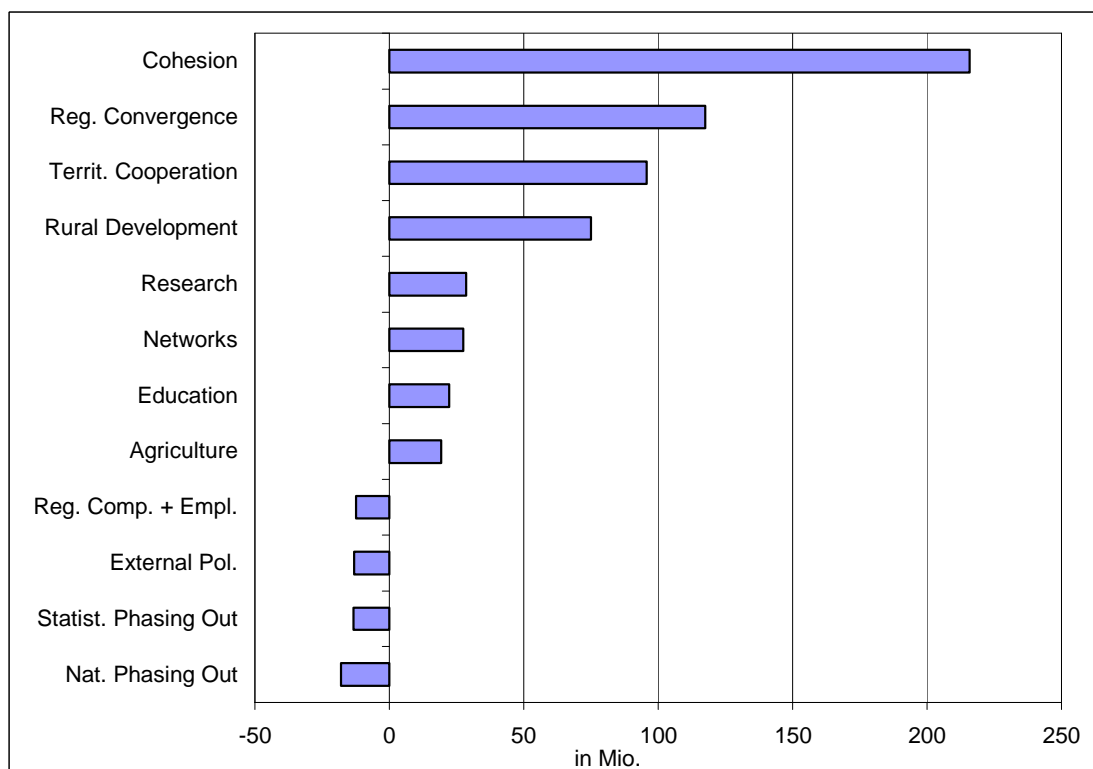
ZEW-Berechnungen. Dargestellt ist die Veränderung des deutschen Nettosaldo (Summe über die Jahre 2007-2013), die sich ergibt, wenn das jeweilige Politikfeld EU-weit um insgesamt 1 Mrd. Euro (Summe der zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen über die Jahre 2007-2013) erhöht wird. Lesebeispiel: Eine Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen für das Politikfeld Education um 1 Mrd. Euro EU-weit führt insgesamt über die Jahre 2007-2013 zu einer Erhöhung der deutschen Nettobelastung um 74 Mio. Euro.

Abbildung 6: Vorteilhaftigkeitsprofil Frankreich



ZEW-Berechnungen, siehe Erläuterungen Abbildung 5.

Abbildung 7: Vorteilhaftigkeitsprofil Polen



ZEW-Berechnungen, siehe Erläuterungen Abbildung 5.

7.3. Politikfeldprofile

Neben der länderbezogenen Betrachtung der relativen Vorteilhaftigkeit einzelner Politikfelder lassen sich diese Resultate auch politikfeldbezogen auswerten. Dazu wird für jedes Politikfeld ein Länderprofil ermittelt, das Auskunft darüber gibt, inwieweit jedes Land durch die Expansion des jeweils betrachteten Politikfelds (gleiche Expansionsannahme wie bisher, Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen um 1 Mrd. Euro über 2007 bis 2013) relativ und absolut profitiert, bzw. belastet wird.

Tabelle 7 enthält beispielhaft die entsprechenden Profile für „Agriculture“, „Cohesion“ und „Research“ (für die anderen Politikfelder siehe im Anhang Tabelle A-2). Für jedes Politikfeld sind die EU-27-Staaten in der abnehmenden Reihenfolge ihrer Begünstigung angeordnet. Zusätzlich werden in dieser Reihenfolge die kumulativen Ratsstimmen berechnet. Auf diese Weise wird die Stimmenzahl aller durch eine Politikfeldexpansion absolut begünstigten Staaten ermittelt. Diese Stimmenzahl lässt sich als ein (grober) Indikator für die verteilungspolitische Akzeptanz eines bestimmten Politikfelds im Kontext der Stimmen-Arithmetik des Rats interpretieren. Politikfelder, für welche die Begünstigten eine relativ hohe (niedrige) Stimmenzahl aufweisen, dürften sich unter dem Nettosalen-Aspekt einer vergleichsweise starken (schwachen) „Lobby“ unter den Regierungen erfreuen. Damit kann der Indikator bei der Einschätzung helfen, welche Umschichtungen innerhalb des Budgets mehrheitsfähig wären, wenn alleine nach dem Kriterium Nettosaldo abgestimmt würde. Dass es sich hier nur um einen groben Indikator für die politischen Realisierungschancen handelt, ist offenkundig, zumal in den Verhandlungen alle Länder

ein Vetorecht besitzen und davon auszugehen ist, dass dieses Vetorecht bei drohenden substantiellen Verschlechterungen auch genutzt oder zumindest angedroht werden dürfte.

Die drei betrachteten Politikfelder weisen deutliche Unterschiede im Hinblick auf Verteilungswirkungen und Mehrheitsfähigkeit auf. Nicht überraschend sind die Osteuropäer und die auch in Zukunft in den Genuss von Kohäsionsfondsmitteln kommenden Westeuropäer (Portugal und Griechenland) Profiteure der Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds. Ganz oben an der Spitze steht Polen, während die großen westeuropäischen Staaten Deutschland, Frankreich, Spanien und das Vereinigte Königreich hier die größten Nettozahler sind. Naturgemäß ist das Umverteilungsmuster im Fall der Agrarpolitik anders. Hier profitieren besonders westeuropäische Staaten mit einem relativ großen Agrarsektor (Spanien, Griechenland und Frankreich). Bei den Osteuropäern wirkt sich hier aus, dass das Phasing-In der Einkommensbeihilfen die relative Begünstigung der relativ agrarlastigen Staaten im Durchschnitt des Zeitraums 2007-2013 noch abmildert. Auch bei den Forschungsausgaben sind die Osteuropäer Nettogewinner, was sich aus der Tatsache ergibt, dass sie aufgrund des geringen BNE-Anteils nur relativ gering zur Finanzierung der Forschungsgelder beitragen und im Vergleich dazu einen größeren Anteil selber erhalten.

Die drei Politikfelder unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf den Indikator der kumulierten Ratsstimmen der Gewinner. Nach diesem Indikator hat die Agrarpolitik mit 171 Stimmen den größten Rückhalt. Deutlich weniger attraktiv ist demzufolge mit 108 kumulierten Stimmen die Kohäsionspolitik. Ursächlich für diesen Unterschied ist der klar fokussierte Ansatz des Kohäsionsfonds, der nur besonders armen Staaten zu Gute kommt, während die Agrarzahungen ein weiteres Begünstigungsmuster aufweisen. Breit streuende Politikfelder wie die Agrarpolitik sind möglicherweise im Licht der offiziellen EU-Ziele (Lissabon, aber auch Bedürftigkeit und Solidarität) nicht sinnvoll²², politökonomisch haben sie aber einen breiten Rückhalt unter den Mitgliedstaaten. Das Politikfeld Forschung und Entwicklung liegt bei den kumulierten Ratsstimmen im Mittelfeld.

Diese Analyse legt nahe, dass Versuche, in den Finanzverhandlungen Mittel aus der Agrarpolitik für das im Kontext der Lissabon-Agenda wichtige Feld Forschung (ähnliches gilt für Ausbildung und Netzwerke, siehe Anhang Tabelle A-2) umzuschichten, aufgrund der damit verbundenen Verteilungswirkungen Akzeptanzprobleme haben dürften. Aussichtsreicher wäre es demzufolge, die der Regionalpolitik zugewiesenen Ressourcen zu beschneiden, hier gibt es bei Kürzungen weniger Verlierer, bzw. hier haben die Verlierer ein geringeres Stimmgewicht.

²² So fordert der Sapir-Bericht eine Umschichtung von den Agrarausgaben in andere Politikbereiche, um das EU-Budget besser in Übereinstimmung mit den Lissabon-Zielen zu bringen, vgl. André Sapir et al.: An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver, July 2003.

Tabelle 7: Umverteilungsprofile für drei Politikfelder

Research			Cohesion			Agriculture		
Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)
BE	12	49.3	PL	27	215.9	ES	27	45.8
PL	39	28.5	HU	39	54.9	GR	39	40.9
RO	39	13.9	RO	39	51.8	FR	68	37.1
LT	43	10.8	CZ	51	46.2	PL	95	19.3
NL	56	7.7	LT	55	32.7	IE	102	17.1
HU	68	7.1	SK	62	30.8	RO	102	10.7
GR	80	5.6	LV	69	29.5	HU	114	9.7
SK	87	5.3	GR	81	21.8	DK	121	7.2
CZ	99	3.5	BU	81	21.4	BU	121	6.5
SI	103	3.5	EE	85	19.1	LT	125	3.6
LV	110	3.2	PT	97	16.7	CZ	137	3.4
BU	110	3.1	SI	101	8.6	SK	144	1.5
EE	114	2.4	CY	105	3.2	EE	148	1.4
LU	118	1.3	MT	108	0.8	LV	155	0.8
FI	125	0.2	LU	112	-1.9	PT	167	0.4
MT	128	0.1	FI	119	-10.1	SI	171	0.1
CY	132	0.1	IE	126	-10.2	MT	174	-0.4
DK	139	-0.9	DK	133	-13.2	CY	178	-0.5
SE	149	-1.6	AT	143	-13.6	LU	182	-2.2
PT	161	-4.4	SE	153	-17.4	FI	189	-4.1
IE	168	-5.0	BE	165	-19.5	AT	199	-7.6
AT	178	-5.2	NL	178	-27.6	BE	211	-8.0
UK	207	-27.8	UK	207	-52.6	SE	221	-12.7
IT	236	-29.9	ES	234	-54.0	NL	234	-16.4
ES	263	-30.3	IT	263	-91.9	IT	263	-30.8
FR	292	-45.6	FR	292	-111.7	UK	292	-41.0
DE	321	-60.4	DE	321	-129.9	DE	321	-85.5

ZEW-Berechnungen. Delta Nettosaldo ist die Veränderung des nationalen Nettosaldos, die mit einer Expansion des betreffenden Politikfelds um 1 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen über den Zeitraum 2007-2013) verbunden ist. Fett gedruckt ist die kumulative Ratsstimmenzahl der Staaten, die durch eine Politikfeldexpansion begünstigt werden.

Allerdings ist auch bei diesen Stimmgewichtsanalysen zu betonen, dass angesichts der einstimmig vorzunehmenden Entscheidungen auch Minderheiten eine Einigung blockieren können. Allerdings dürfte mit abnehmender Größe der Minderheit deren faktische Vetomacht abnehmen, zumal diese Minderheit dann auch zunehmend leichter durch Kompensationen in anderen Politikfeldern zur Zustimmung bewegt werden kann.

8 Überlegungen zum relativen Mehrwert der EU-Politikfelder

Wie bereits eingangs dargelegt, ist die Berechnung von Nettosalen eine höchst unvollständige Analyse, wenn das Ziel der Berechnung eine Quantifizierung der Vorteilhaftigkeit der EU-Politikaktivitäten aus Sicht eines Landes darstellt. Der Nettosalen-Fokus entspricht allerdings der politischen Realität, in welcher diese Größe aller empirischen Evidenz zufolge eine zentrale Zielgröße der derzeitigen Finanzverhandlungen darstellt.

Gleichwohl soll die enge Salde-Perspektive hier nun um einige qualitative Einschätzungen zum unterschiedlichen Mehrwert europäischer Politikfelder ergänzt werden.

Die Theorie des Fiskalföderalismus²³ hat Kriterien entwickelt, die für eine Übertragung von Politikkompetenzen an die höhere Ebene eines föderal aufgebauten Staates sprechen. Im Mittelpunkt der Föderalismustheorie stehen dabei die Kriterien:

- Skalenerträge,
- Nutzen-Spillovers und
- Homogenität von Präferenzen.

Skalenerträge: Demnach bestehen bei solchen Politikfeldern auf der höheren föderalen Ebene eine Aussicht auf einen „Mehrwert“, bei denen positive Skalenerträge (d.h. sinkende Durchschnittskosten) in der Bereitstellung des betreffenden öffentlichen Guts bestehen. Die gemeinschaftliche Bereitstellung des Guts für die gesamte Föderation ist kostengünstiger zu haben als die jeweilige isolierte Bereitstellung auf der unteren föderalen Ebene. Skalenerträge sind maßgeblich dafür, dass eine effiziente Verlagerung von Ausgaben im EU-Föderalsystem ein *Negativsummenspiel* darstellen sollte: Die Summe der wegfällenden nationalen Ausgaben sollte die zusätzlichen europäischen Ausgaben übersteigen.

Nutzen-Spillovers: Wenn nationale Politiken in nennenswerter Weise positive oder negative Wirkungen jenseits der Grenzen entfalten, dann besteht das Problem, dass unkoordinierte nationale Politikentscheidungen ineffiziente Ergebnisse haben. Jeder Mitgliedstaat berücksichtigt bei seinen Politikentscheidungen zunächst lediglich die für sein Territorium relevanten Folgen. Der Ausweg aus dieser Ineffizienz ist nicht notwendigerweise Zentralisierung, das Problem kann auch durch horizontale Kooperation (Abkommen, Absprachen etc.) zwischenstaatlicher Natur gelöst werden. Ausgeprägte Nutzen-Spillovers, die eine Vielzahl von Ländern betreffen, würden aber hohe und gegebenenfalls auch prohibitive Verhandlungskosten verursachen. Eine Zentralisierung kann dann ein kostengünstiger Weg zur Lösung des Verhandlungsproblems sein. Auch in diesem Fall führt eine Übertragung von Politikkompetenzen nach oben dazu, dass die auf der nationalen Ebene eingesparten Ressourcen die zur Finanzierung des EU-Politikfelds notwendigen Beitragszahlungen übersteigen, dass in diesem Sinn ein europäischer Mehrwert geschaffen wird.

²³ Vgl. Oates, William (1999): An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature.

Präferenzhomogenität: Homogene Politikpräferenzen sind ein weiterer Faktor, der für die Schaffung eines Mehrwerts durch Politikzentralisierung spricht. Da eine Politikzentralisierung zumindest tendenziell eine Vereinheitlichung der Politik mit sich bringt, besteht bei Präferenzunterschieden zwischen den Teilen einer Föderation das Problem, dass ein wachsender Anteil der Bürger nicht mehr die individuell präferierte Politik erhält: die so genannten „Frustrationskosten“ steigen. Heterogene Präferenzen sprechen insofern gegen die Schaffung eines Mehrwerts durch Zentralisierung.

Die genannten drei Kriterien müssen nicht notwendigerweise kumulativ erfüllt sein, um eine Zentralisierung befürworten zu können – allerdings wachsen mit jedem nicht erfülltem Kriterium die Zweifel an der Existenz eines positiven europäischen Mehrwerts.

Die vorgestellten Kriterien der Föderalismustheorie können weiterhelfen, in einer qualitativen Einschätzung Anhaltspunkte über den europäischen Mehrwert verschiedener Politikfelder zu finden. Allerdings ist Zurückhaltung gegenüber voreiligen Schlussfolgerungen angebracht, da derartige Bewertungen nicht frei von subjektiven Urteilen sind und in dieser Pauschalität vermutlich den verschiedenen Facetten der EU-Politiken nicht gerecht werden können. Dennoch dürfte deutlich werden, dass die Zweifel an einem nennenswerten Mehrwert europäischer Politiken auf einigen Politikfeldern groß sind. In jedem Fall dürften die nun folgenden Bewertungen hilfreich sein, um zu verdeutlichen, in welcher Weise in Zukunft eine Debatte über den Mehrwert die einseitig auf Nettosalden ausgerichtete Diskussion korrigieren könnte.

Tabelle 8 listet eine Reihe von EU-Zuständigkeiten auf und enthält Einschätzungen darüber, inwieweit hier die Kriterien für Zentralisierung erfüllt erscheinen.²⁴ Es würde den Umfang dieser Studie sprengen, auf alle Politikfelder im Einzelnen einzugehen. Erwähnt werden soll aber Folgendes: Wenn für manche Politikfelder wie etwa die Kulturpolitik ein europäischer Mehrwert verneint wird, dann bedeutet das nicht, dass es aus dem Gesamtkomplex „Kulturpolitik“ nicht bestimmte Komponenten geben kann, die sinnvoll auf europäischer Ebene angesiedelt werden. Im Fall der Kulturpolitik kann (und sind das tatsächlich ja auch) Initiativen, die auf die Pflege „europäischer Kulturpolitik“ abzielen. Eine Verneinung eines europäischen Mehrwerts bedeutet aber dennoch, dass das betreffende Politikfeld sich nicht für eine starke Budgetexpansion empfiehlt.

Die Verneinung eines europäischen Mehrwerts im Fall der Sozialpolitik mag Nicht-Ökonomen überraschen. Diese Einschätzung entspricht aber der Mainstream-Bewertung seitens der Ökonomie: Werturteile über angemessene sozialpolitische Standards und tatsächliche nationale Niveaus weisen eine immense Divergenz in der erweiterten EU auf. Diese Unterschiede reflektieren die Divergenz im ökonomischen Entwicklungsstand aber auch historisch und kulturell bedingte Unterschiede in den national vorherrschenden Bewertungen: Ein Skandinavier hat im Durchschnitt andere Vorstellungen über das Ausmaß staatlicher Umverteilung als ein Brite. Die-

²⁴ Diese Bewertung folgt teilweise der lesenswerten Arbeit Alesina, Alberto, Angeloni, Ignazio und Ludger Schuknecht (2001): What does the European Union do? NBER Working Paper 8647. Hier werden ebenfalls EU-Politikkompetenzen im Licht der Föderalismustheorie bewertet und mit dem Ist-Zustand der EU-Aktivitäten kontrastiert.

se Divergenzen engen den Spielraum für eine europäische Sozialpolitik mit echtem Mehrwert sehr weit ein.

Es fällt auf, dass ausgerechnet die Politikbereiche Agrar- und Regionalpolitik, welche mit Abstand die größten Budgetanteile auf sich vereinen, bei der Beurteilung ihres europäischen Mehrwerts schlecht abschneiden. Daher sind hier einige Erläuterungen angebracht.

Dass die europäische Agrarpolitik einen „Mehrwert“ in der dieser Analyse zu Grunde liegenden Bedeutung schafft, ist eine nur schwer begründbare Hypothese. Alle (begrüßenswerten) Reformen von der Preis- zur Einkommensstützung in der GAP sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hier nach wie vor um ein Politikfeld handelt, das sich auf die dauerhafte Erhaltungssubventionierung einer Problembranche konzentriert. Derartige Dauersubventionen sind für eine Volkswirtschaft eine Wachstumsbremse – dies ist zumindest bei anderen sektoralen Subventionen ein europäischer Grundkonsens, der so auch hinter der recht konsequenten EU-Beihilfepolitik steht. Die Summe der erweiterten nationalen Nettosalen und damit der europäische Mehrwert der Agrarpolitik ist von daher vermutlich negativ: Die EU finanziert hier Summen, die auf nationaler Ebene kaum finanziert würden. Zudem kostet eine dauerhafte Erhaltungssubvention Wachstum und damit auch Steuereinnahmen auf der nationalen Ebene. Ein Rückbau der GAP würde daher den EU-Staaten in ihrer Gesamtheit einen Mehrwert verschaffen – über fallende EU-Beitragszahlungen, die nicht durch nationale Zusatzausgaben verbraucht würden, und über ein höheres Wirtschaftswachstum, das den nationalen Budgets Einkommenszuwächse bescheren würde. Jeglicher Einstieg in die nationale Kofinanzierung der Agrarpolitik wäre daher unbedingt zu begrüßen: Scheinen die Agrarsubventionen endlich stärker im nationalen Haushaltswesen mit seinen akuten Sparzwängen auf, dann würde hier ein zusätzlich disziplinierendes Element entstehen und den Zeitpfad der Agrarausgaben nach unten verlagern.

Die Beurteilung des Mehrwerts der Regionalpolitik ist sicherlich komplizierter als im Fall der GAP. Auf der einen Seite sprechen fehlende Skalenerträge und heterogene Präferenzen gegen einen nennenswerten Mehrwert eines starken regionalpolitischen Engagements der EU: Die Ursachen regionaler Entwicklungsprobleme sind derartig heterogen, dass dies eher für eine nationale Zuständigkeit in der Regionalpolitik spricht. Auf der anderen Seite ist aber zu berücksichtigen, dass die Regionalpolitik vor allem von Umverteilungsmotiven getrieben wurde und eine Verbesserung der regionalpolitischen Effizienz nicht das wirklich ausschlaggebende Expansionsmotiv ist: Die Strukturfonds sind die Instrumente, über die europäische Solidarität zwischen armen und reichen Ländern in erster Linie abgewickelt wird. Geht man davon aus, dass in der EU ein Grundkonsens über diese Art der Solidarität besteht, dann kann eine europäische Lösung tatsächlich ein Kosten sparender Weg im Vergleich zu vielen bilateralen Transfers darstellen. Über die Verankerung der vom Konsens aller Mitglieder getragenen Umverteilung auf der EU-Ebene können Verhandlungskosten eingespart werden. Die (freiwilligen) Nettozahler könnten in diesem Fall ein gegebenes Transfervolumen an die Nettoempfänger letztlich mit im Vergleich zu rein bilateralen Lösungen geringeren Kosten realisieren.

Der aktuelle Widerstand der Nettozahler gegen einen Anstieg ihrer Nettosalen scheint nun aber deutlich zu machen, dass in Zukunft nicht mehr wie selbstverständlich davon auszugehen ist, dass das bisher über die Strukturfonds abgewickelte Maß an Umverteilung wirklich freiwillig

ist. Eine Reihe von Staaten würde also bei einer Reduzierung der durch die Strukturfonds verursachten Beitragszahlungen die Einsparungen nicht für bilaterale Transfers verwenden wollen. Damit würde eine überzeugende Begründung für die EU-Regionalpolitik in ihrer heutigen Form ins Wanken kommen: Wenn weder die Regionalpolitik besonders effizient im Hinblick auf die Bekämpfung regionalpolitischer Probleme ist, noch die auf diese Weise praktizierte Umverteilung vom Konsens der Geberländer getragen wird, dann kann hier nicht mehr ohne überzeugende empirische Belege von einem europäischen Mehrwert dieses Politikfeldes ausgegangen werden.

Tabelle 8: Qualitative Evaluation europäischer Politikfelder

Politikfeld	Skalenerträge	Präferenzhomogenität	Nutzen-Spillovers	Europäischer Mehrwert?
Handelspolitik	Ja	Eher ja (allerdings Unterschiede in der Bewertung von Freihandel)	Ja	Ja
Grundfreiheiten	Ja	Eher ja	Ja	Ja
Beihilfepolitik	Ja	Eher ja (allerdings ordnungspolitische Unterschiede z.B. F vs. UK)	Ja	Ja
Wettbewerbskontrolle	Ja	Eher ja (ebenfalls ordnungspolitische Unterschiede)	Ja	Ja
Geldpolitik	Ja	Zweifelhaft angesichts großer ökonomischer Heterogenität	Ja	Ja (aber strittig, ob EWU ein optimaler Währungsraum)
Steuerpolitik	Eher nein	Nein	Bei positiver Bewertung des Steuerwettbewerbs: Nein	Eher nein (Ausnahme: Steuerpolitik mit Beihilfe-Charakter)
Sozialpolitik	Nein	Nein	Nein	Nein
Beschäftigungspolitik	Nein	Eher nein (da nationale Arbeitsmarktsituation grundverschieden)	Eher ja	Eher nein
Bildung	Eher nein	Nein	Eher nein	Nein (allenfalls für eng umgrenzte Teilkompetenzen, z.B. Mobilität von Studenten, Anerkennung von Abschlüssen)
FuE	Eher ja	Eher nein (hohes FuE-Niveau ist für Hochkosten-Standort wichtiger als für Niedrigkostenstandort).	Eher ja	Eher ja
Kultur	Nein	Nein	Nein	Nein (allenfalls für eng umgrenzte Teilkompetenz mit Bezug zu „europäischer Kultur“)
Umwelt	Teilweise	Nein	Ja	Eher ja (aber nicht bei lediglich lokalen Umweltfragen)
Verkehrspolitik	Eher nein	Eher nein	Ja	Eher ja (wenn beschränkt auf grenzüberschreitende Verkehrsfragen)
Transeuropäische Netze	Ja	Eher nein	Ja	Eher ja
Agrarpolitik	Nein	Nein	Nein	Mehrwert ist klar negativ – europäisches Subventionsfeld würde national nicht in diesem Umfeld finanziert
Regionalpolitik	Nein	Nein	Gering	Eher nein – aber maßgeblicher Ansatzpunkt für Umverteilung (es gäbe effizientere Wege!)
Außen- und Sicherheitspolitik	Ja	Nein	Ja	Eher ja – wenn tatsächlich Konvergenz in nationalen Zielen der GASP
Asylpolitik	Ja	Nein	Ja	Eher ja
Kriminalitätsbekämpfung	Eher ja	Eher ja	Eher ja	Eher ja – insofern es um Kriminalitätsphänomene mit grenzüberschreitendem Charakter geht

9 Schlussfolgerungen

Das Ergebnis von Verhandlungen mit einer derartigen Komplexität, wie sie für den neuen EU-Finanzrahmen der EU für die Jahre 2007 bis 2013 gegeben ist, lässt sich kaum zuverlässig prognostizieren. Dennoch erlaubt die hier vorgenommene Analyse der Verteilungswirkungen verschiedener Optionen für die Ausgabe- und Einnahmeseite des Budgets die Identifikation wichtiger Interessen der Verhandlungspartner.

Zunächst einmal lässt sich im Hinblick auf die Verbindung zwischen EU-Haushaltsentwicklung und nationaler Finanzpolitik konstatieren: Ein Nettozahler-Staat wie Deutschland würde durch eine EU-Budgetexpansion, wie diese ursprünglich durch die Kommission beabsichtigt wurde, signifikant belastet. Dies gilt insbesondere für die Bundesebene, aus deren Steuereinnahmen die EU-Abführungen zu finanzieren sind. Der Anstieg der EU-Abführungen auf ein Niveau von über zehn Prozent des Bundeshaushalts bis 2013 würde eine Konsolidierung des Budgets deutlich erschweren. Perspektivisch sollte hier auch bereits der im kommenden Jahrzehnt mögliche Türkei-Beitritt mit in den Blick genommen werden, der zweifellos zu einem weiteren signifikanten Anstieg der deutschen Brutto- und Nettobeitragslasten führen würde. Diese Einsicht impliziert für die Verhandlungen, dass die Kompromissfähigkeit Deutschlands im gegenwärtig ohnehin äußerst ungünstigen budgetpolitischen Umfeld gering ist. Die Belastungsfähigkeit des in Absolutbeträgen noch immer größten Nettozahlers der Gemeinschaft ist heute deutlich geringer als 1999 oder zu Beginn der Neunziger, als die letzten beiden mehrjährigen Finanzrahmen verhandelt wurden. Es entspricht einer spieltheoretischen Grundeinsicht, dass ein Verhandlungspartner, der bindenden Restriktionen unterworfen ist, eine größere Glaubwürdigkeit und Verhandlungsmacht besitzt. Insofern ist die Drohung der deutschen Seite, ohne nennenswerte Abstriche am Kommissionskonzept vom Vetorecht Gebrauch zu machen, durchaus glaubwürdig.

Die Analyse der Verteilungswirkungen, die sich durch ein Absenken des Budgets gegenüber dem Kommissionsvorschlag ergeben, hat zudem deutlich gemacht, dass das Interesse an geringeren Wachstumsraten des EU-Budgets kein spezifisches deutsches Sonderinteresse ist. Stimmgewichtet würde eine deutliche Mehrheit bei den Nettosalden davon profitieren, wenn statt des 1,24 Prozent-Budget ein 1,0 Prozent Budget (oder zumindest ein geringeres Budgetvolumen) Verhandlungsergebnis wäre. Die Wahrscheinlichkeit für ein Ergebnis näher bei 1,0 als bei 1,24 Prozent wird zudem durch das unterschiedliche Drohpotential von Nettozahlern und Nettoempfängern erhöht: Eine Nichteinigung schadet den Empfängerstaaten in der Kohäsionspolitik mehr als den Zahlerstaaten, weil dann ab 2007 keine neuen Programme mehr ausgeführt werden könnten.

Auf der Eigenmittelseite ist die Frage des künftigen Rabattsystems für besonders belastete Staaten ein wesentlicher Streitpunkt. Die spezifische Begünstigung Großbritanniens erscheint aufgrund der positiven Wohlstandsentwicklung dieses Landes immer weniger gerechtfertigt. Die Analyse hat allerdings gezeigt, dass sowohl eine ersatzlose Abschaffung als auch die Substitution des Britenrabatts durch den von der Kommission vorgeschlagenen Allgemeinen Korrekturmechanismus für Großbritannien mit erheblichen Mehrkosten in einer Größenordnung von fünf bis sechs Mrd. Euro jährlich verbunden wären. Diese objektive Mehrbelastung in Kombination

mit dem Prestigeverlust, der für jede britische Regierung mit einer Aufgabe des Britenrabatts verbunden wäre, lässt eine Abschaffung kaum vorstellbar erscheinen. Am ehesten ist hier von daher mit einer Fortexistenz des Britenrabatts unter Durchführung einiger technischer Korrekturen (z.B. der Kappung des britischen Vorteils) zu rechnen. Relativ unproblematisch aufgrund vergleichsweise geringer Verteilungswirkungen wäre hingegen auf der Eigenmittelseite die vollständige Elimination der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.

Dass gegenüber der bisherigen Schwerpunktsetzung auf der Ausgabenseite erhebliche Umstrukturierungen wünschenswert wären, ist unstrittig. Beispielsweise wäre eine Umschichtung von der Agrar- in die Politikfelder der neuen Linie 1A (Wettbewerbsfähigkeit) unter der Zielsetzung von Lissabon ein folgerichtiger Schritt. Eine gänzlich andere Frage ist allerdings, ob eine solche wünschenswerte Veränderung überhaupt unter Verteilungsaspekten mehrheitsfähig wäre. Die hier vorgenommene Verteilungsanalyse für Politikfeldexpansionen macht deutlich, dass sich die Agrarpolitik aufgrund ihrer breiten Streuung einer recht hohen Akzeptanz im Kreis der EU-Mitgliedstaaten erfreut. Nimmt man noch die Vorfestlegung der Verhandlungen dazu, wonach nach allgemeiner Sichtweise der Kompromiss von Brüssel zur Festschreibung der Agrarpolitik bis 2013 nicht mehr verhandelbar ist, dann erscheint eine Kürzung der Agrarmittel gegenüber den Ansätzen im Kommissionsvorschlag vom Februar 2005 nicht vorstellbar. Dies bedeutet, dass ein Absenken des Budgets gegenüber dem Kommissionsvorschlag eher in den anderen Politikfeldern und hier insbesondere bei den Linien 1A (Wettbewerbsfähigkeit) und 1B (Kohäsion) zu erwarten ist.

Abschließend ist vor dem Hintergrund der im letzten Abschnitt skizzierten Überlegungen auf ein grundlegendes Defizit der Debatte um den Finanzrahmen hinzuweisen: Sowohl in den Verhandlungen als auch in der begleitenden wissenschaftlichen Literatur spielt das eigentlich zentrale Kriterium, inwieweit mit den verschiedenen EU-Politikfeldern tatsächlich ein „europäischer Mehrwert“ gegenüber nationaler Aktivität erzielt werden kann, eine viel zu geringe Rolle. Für die Effizienz der Politikallokation im föderalen System der EU und für den Wachstumsbeitrag, den die EU in Zukunft durch ihre Aktivitäten leisten kann, ist aber das die eigentlich wichtige Frage.

Anhang

Tabelle A-1: Nationale Vorteilhaftigkeitsprofile

DE	Nat. Phasing Out	External Pol.	Cohesion	Reg. Convergence	Agriculture	Rural Development	Territ. Cooperation	Education	Research	Networks	Reg. Comp. + Empl.	Statist. Phasing Out
	-165.9	-130.3	-129.9	-110.6	-85.5	-84.9	-77.6	-74.1	-60.4	-46.0	-15.9	15.5
FR	Nat. Phasing Out	Reg. Convergence	Cohesion	Statist. Phasing Out	External Pol.	Rural Development	Territ. Cooperation	Education	Research	Networks	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture
	-137.8	-116.5	-111.7	-101.3	-100.0	-87.8	-69.0	-57.8	-45.6	-31.0	31.9	37.1
UK	External Pol.	Rural Development	Reg. Convergence	Cohesion	Education	Networks	Territ. Cooperation	Nat. Phasing Out	Agriculture	Research	Reg. Comp. + Empl.	Statist. Phasing Out
	-117.7	-60.2	-56.3	-52.6	-48.6	-46.1	-42.6	-41.9	-41.0	-27.8	3.3	7.6
IT	Cohesion	External Pol.	Statist. Phasing Out	Territ. Cooperation	Networks	Nat. Phasing Out	Education	Reg. Convergence	Rural Development	Agriculture	Research	Reg. Comp. + Empl.
	-91.9	-80.8	-64.1	-51.2	-47.2	-46.3	-36.3	-32.2	-30.9	-30.8	-29.9	-0.8
ES	Cohesion	External Pol.	Research	Networks	Education	Rural Development	Territ. Cooperation	Reg. Comp. + Empl.	Reg. Convergence	Statist. Phasing Out	Agriculture	Nat. Phasing Out
	-54.0	-48.8	-30.3	-28.7	-2.1	6.4	8.3	12.5	16.5	40.0	45.8	371.5
NL	Nat. Phasing Out	Rural Development	Reg. Convergence	Statist. Phasing Out	External Pol.	Cohesion	Agriculture	Education	Territ. Cooperation	Reg. Comp. + Empl.	Networks	Research
	-35.4	-33.4	-31.1	-28.9	-28.1	-27.6	-16.4	-11.8	-10.3	3.9	7.0	7.7
GR	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Networks	Research	Territ. Cooperation	Education	Cohesion	Rural Development	Reg. Convergence	Agriculture	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out
	-10.2	-9.6	2.1	5.6	11.7	21.6	21.8	22.3	37.1	40.9	42.4	176.8
PT	External Pol.	Research	Networks	Agriculture	Reg. Comp. + Empl.	Nat. Phasing Out	Education	Territ. Cooperation	Statist. Phasing Out	Cohesion	Rural Development	Reg. Convergence
	-8.4	-4.4	-2.2	0.4	1.5	4.6	7.9	10.3	10.4	16.7	29.4	52.9
BE	Nat. Phasing Out	Reg. Convergence	Rural Development	Cohesion	External Pol.	Territ. Cooperation	Agriculture	Reg. Comp. + Empl.	Education	Statist. Phasing Out	Research	Networks
	-23.9	-22.0	-20.4	-19.5	-17.0	-11.3	-8.0	2.0	19.1	32.6	49.3	55.0

SE	Nat. Phasing Out	Reg. Convergence	Statist. Phasing Out	External Pol.	Cohesion	Agriculture	Rural Development	Territ. Cooperation	Education	Research	Reg. Comp. + Empl.	Networks
	-22.2	-19.6	-17.9	-17.4	-17.4	-12.7	-8.4	-6.8	-4.3	-1.6	-0.1	2.5
AT	Reg. Convergence	Statist. Phasing Out	External Pol.	Cohesion	Agriculture	Nat. Phasing Out	Research	Territ. Cooperation	Education	Reg. Comp. + Empl.	Networks	Rural Development
	-15.3	-14.1	-13.8	-13.6	-7.6	-6.5	-5.2	-3.1	1.2	1.3	3.9	25.5
DK	Nat. Phasing Out	Reg. Convergence	Rural Development	Cohesion	Statist. Phasing Out	External Pol.	Territ. Cooperation	Reg. Comp. + Empl.	Education	Research	Agriculture	Networks
	-16.2	-14.9	-14.3	-13.2	-11.6	-11.5	-4.9	-4.3	-2.9	-0.9	7.2	18.9
FI	Reg. Convergence	Cohesion	Statist. Phasing Out	External Pol.	Agriculture	Territ. Cooperation	Research	Education	Reg. Comp. + Empl.	Networks	Nat. Phasing Out	Rural Development
	-11.4	-10.1	-9.0	-8.9	-4.1	-1.0	0.2	4.4	6.3	9.2	14.7	18.4
IE	Reg. Convergence	Cohesion	Statist. Phasing Out	External Pol.	Networks	Territ. Cooperation	Research	Education	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Rural Development	Nat. Phasing Out
	-11.4	-10.2	-9.4	-9.3	-7.2	-5.4	-5.0	-1.3	0.9	17.1	19.0	27.6
LU	Nat. Phasing Out	Agriculture	Reg. Convergence	Cohesion	Statist. Phasing Out	External Pol.	Rural Development	Territ. Cooperation	Reg. Comp. + Empl.	Education	Research	Networks
	-2.3	-2.2	-2.1	-1.9	-1.7	-1.7	-1.5	-1.3	-0.7	1.3	1.3	9.6
PL	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Education	Networks	Research	Rural Development	Territ. Cooperation	Reg. Convergence	Cohesion
	-17.9	-13.4	-13.2	-12.4	19.3	22.2	27.4	28.5	75.0	95.8	117.5	215.9
CZ	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Education	Agriculture	Networks	Research	Rural Development	Territ. Cooperation	Cohesion	Reg. Convergence
	-7.5	-5.6	-5.5	-3.5	2.2	3.4	3.4	3.5	12.8	25.2	46.2	67.2
HU	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Education	Networks	Research	Agriculture	Rural Development	Territ. Cooperation	Cohesion	Reg. Convergence	Nat. Phasing Out
	-5.5	-5.4	-5.1	5.3	6.9	7.1	9.7	10.3	25.0	54.9	60.2	81.7
SK	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Education	Networks	Research	Rural Development	Territ. Cooperation	Reg. Convergence	Cohesion
	-3.2	-2.4	-2.3	-1.2	1.5	4.1	5.1	5.3	8.5	17.3	22.2	30.8
LT	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Reg. Convergence	Rural Development	Education	Territ. Cooperation	Networks	Research	Cohesion
	-1.8	-1.3	-1.3	-1.2	3.6	7.8	8.5	8.9	9.4	10.4	10.8	32.7
LV	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Reg. Convergence	Education	Networks	Research	Rural Development	Territ. Cooperation	Cohesion
	-1.2	-0.8	-0.8	-0.8	0.8	2.1	2.6	3.1	3.2	5.8	6.4	29.5

SI	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Education	Networks	Rural Development	Research	Territ. Cooperation	Cohesion	Reg. Convergence
	-2.4	-1.8	-1.7	-1.6	0.1	2.7	3.3	3.3	3.5	7.6	8.6	9.0
EE	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Education	Networks	Research	Rural Development	Reg. Convergence	Territ. Cooperation	Cohesion
	-0.8	-0.6	-0.6	-0.6	1.4	1.9	2.3	2.4	2.8	3.0	3.9	19.1
CY	Nat. Phasing Out	Reg. Convergence	Statist. Phasing Out	External Pol.	Rural Development	Agriculture	Reg. Comp. + Empl.	Education	Networks	Research	Territ. Cooperation	Cohesion
	-1.2	-1.1	-0.9	-0.9	-0.7	-0.5	-0.2	0.0	0.1	0.1	2.2	3.2
MT	Agriculture	Nat. Phasing Out	Reg. Convergence	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Education	Networks	Research	Rural Development	Territ. Cooperation	Cohesion	Statist. Phasing Out
	-0.4	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3	0.1	0.1	0.1	0.5	0.7	0.8	13.3
RO	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Agriculture	Education	Networks	Research	Territ. Cooperation	Reg. Convergence	Cohesion	Rural Development
	-5.7	-4.3	-4.2	-4.0	10.7	11.2	13.5	13.9	16.7	37.1	51.8	74.0
BU	Nat. Phasing Out	Statist. Phasing Out	External Pol.	Reg. Comp. + Empl.	Education	Networks	Research	Territ. Cooperation	Agriculture	Reg. Convergence	Rural Development	Cohesion
	-2.0	-1.5	-1.5	-1.4	2.4	3.0	3.1	5.9	6.5	12.3	19.8	21.4

ZEW-Berechnungen. Zu den Berechnungen siehe Abschnitt 6. Dargestellt ist die Veränderung des nationalen Nettosaldo (Summe über die Jahre 2007-2013), die sich ergibt, wenn das jeweilige Politikfeld EU-weit um insgesamt 1 Mrd. Euro (Summe der zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen über die Jahre 2007-2013) erhöht wird. Für jedes Land sind die Politikfelder in der Reihenfolge zunehmender Begünstigung angeordnet.

Tabelle A-2: Umverteilungsprofile Politikfelder

Networks			Cohesion			Regional Convergence		
Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)
BE	12	55.0	PL	27	215.9	PL	27	117.5
PL	39	27.4	HU	39	54.9	CZ	39	67.2
DK	46	18.9	RO	39	51.8	HU	51	60.2
RO	46	13.5	CZ	51	46.2	PT	63	52.9
LT	50	10.4	LT	55	32.7	GR	75	37.1
LU	54	9.6	SK	62	30.8	RO	75	37.1
FI	61	9.2	LV	69	29.5	SK	82	22.2
NL	74	7.0	GR	81	21.8	ES	109	16.5
HU	86	6.9	BU	81	21.4	BU	109	12.3
SK	93	5.1	EE	85	19.1	SI	113	9.0
AT	103	3.9	PT	97	16.7	LT	117	7.8
CZ	115	3.4	SI	101	8.6	EE	121	3.0
SI	119	3.3	CY	105	3.2	LV	128	2.1
LV	126	3.1	MT	108	0.8	MT	131	-0.4
BU	126	3.0	LU	112	-1.9	CY	135	-1.1
SE	136	2.5	FI	119	-10.1	LU	139	-2.1
EE	140	2.3	IE	126	-10.2	IE	146	-11.4
GR	152	2.1	DK	133	-13.2	FI	153	-11.4
MT	155	0.1	AT	143	-13.6	DK	160	-14.9
CY	159	0.1	SE	153	-17.4	AT	170	-15.3
PT	171	-2.2	BE	165	-19.5	SE	180	-19.6
IE	178	-7.2	NL	178	-27.6	BE	192	-22.0
ES	205	-28.7	UK	207	-52.6	NL	205	-31.1
FR	234	-31.0	ES	234	-54.0	IT	234	-32.2
DE	263	-46.0	IT	263	-91.9	UK	263	-56.3
UK	292	-46.1	FR	292	-111.7	DE	292	-110.6
IT	321	-47.2	DE	321	-129.9	FR	321	-116.5

Statistical Phasing Out			Natural Phasing Out			Regional Competitiveness and Employment		
Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)
GR	12	176.8	ES	27	371.5	FR	29	31.9
ES	39	40.0	HU	39	81.7	ES	56	12.5
BE	51	32.6	GR	51	42.4	FI	63	6.3
DE	80	15.5	IE	58	27.6	NL	76	3.9
MT	83	13.3	FI	65	14.7	UK	105	3.3
PT	95	10.4	PT	77	4.6	BE	117	2.0
UK	124	7.6	MT	80	-0.4	PT	129	1.5
EE	128	-0.6	EE	84	-0.8	AT	139	1.3
LV	135	-0.8	LV	91	-1.2	IE	146	0.9
CY	139	-0.9	CY	95	-1.2	SE	156	-0.1
LT	143	-1.3	LT	99	-1.8	CY	160	-0.2
BU	143	-1.5	BU	99	-2.0	MT	163	-0.3
LU	147	-1.7	LU	103	-2.3	EE	167	-0.6
SI	151	-1.8	SI	107	-2.4	LU	171	-0.7
SK	158	-2.4	SK	114	-3.2	LV	178	-0.8
RO	158	-4.3	RO	114	-5.7	IT	207	-0.8
HU	170	-5.5	AT	124	-6.5	SK	214	-1.2
CZ	182	-5.6	CZ	136	-7.5	LT	218	-1.2
FI	189	-9.0	DK	143	-16.2	BU	218	-1.4
IE	196	-9.4	PL	170	-17.9	SI	222	-1.6
DK	203	-11.6	SE	180	-22.2	CZ	234	-3.5
PL	230	-13.4	BE	192	-23.9	RO	234	-4.0
AT	240	-14.1	NL	205	-35.4	DK	241	-4.3
SE	250	-17.9	UK	234	-41.9	HU	253	-5.1
NL	263	-28.9	IT	263	-46.3	GR	265	-9.6
IT	292	-64.1	FR	292	-137.8	PL	292	-12.4
FR	321	-101.3	DE	321	-165.9	DE	321	-15.9

Territorial Cooperation			Rural Development			External Politics		
Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)	Land	kumulierte Ratsstimmen	Delta Nettosaldo (Mio. Euro)
PL	27	95.8	PL	27	75.0	MT	3	-0.3
CZ	39	25.2	RO	27	74.0	EE	7	-0.6
HU	51	25.0	PT	39	29.4	LV	14	-0.8
SK	58	17.3	AT	49	25.5	CY	18	-0.9
RO	58	16.7	GR	61	22.3	LT	22	-1.3
GR	70	11.7	BU	61	19.8	BU	22	-1.5
PT	82	10.3	IE	68	19.0	LU	26	-1.7
LT	86	9.4	FI	75	18.4	SI	30	-1.7
ES	113	8.3	CZ	87	12.8	SK	37	-2.3
SI	117	7.6	HU	99	10.3	RO	37	-4.2
LV	124	6.4	SK	106	8.5	HU	49	-5.4
BU	124	5.9	LT	110	8.5	CZ	61	-5.5
EE	128	3.9	ES	137	6.4	PT	73	-8.4
CY	132	2.2	LV	144	5.8	FI	80	-8.9
MT	135	0.7	SI	148	3.3	IE	87	-9.3
FI	142	-1.0	EE	152	2.8	GR	99	-10.2
LU	146	-1.3	MT	155	0.5	DK	106	-11.5
AT	156	-3.1	CY	159	-0.7	PL	133	-13.2
DK	163	-4.9	LU	163	-1.5	AT	143	-13.8
IE	170	-5.4	SE	173	-8.4	BE	155	-17.0
SE	180	-6.8	DK	180	-14.3	SE	165	-17.4
NL	193	-10.3	BE	192	-20.4	NL	178	-28.1
BE	205	-11.3	IT	221	-30.9	ES	205	-48.8
UK	234	-42.6	NL	234	-33.4	IT	234	-80.8
IT	263	-51.2	UK	263	-60.2	FR	263	-100.0
FR	292	-69.0	DE	292	-84.9	UK	292	-117.7
DE	321	-77.6	FR	321	-87.8	DE	321	-130.3

ZEW-Berechnungen. Delta Nettosaldo ist die Veränderung des nationalen Nettosaldos, die mit einer Expansion des betreffenden Politikfelds um 1 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen über den Zeitraum 2007-2013) verbunden ist. Fett gedruckt ist die kumulative Rats-Stimmenzahl der Staaten, die durch eine Politikfeldexpansion begünstigt werden.