

Finanzierung der EU nach dem Brexit: Eine Analyse des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027

Benjamin Bittschi/Martin G. Kocher/Klaus Weyerstraß

Benjamin Bittschi ist Ökonom am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien sowie am Karlsruher Institut für Technologie (KIT); Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Themen der Finanzwissenschaft

Martin G. Kocher ist Direktor des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien und Professor an der Universität Wien; Seine Spezialthemen in der Forschung sind: Verhaltensökonomik und Finanzwissenschaft

Klaus Weyerstraß ist Ökonom am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien, Gruppe Makroökonomie und Wirtschaftspolitik; Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Konjunkturanalyse und -prognose, makroökonomische Modellierung sowie Fiskalpolitik

Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs bekommt der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union (EU) noch größere Aufmerksamkeit als üblich. Es geht dabei um die Finanzierung und um die Ausgaben der EU von 2021 bis 2027, aber auch um die Aufgaben, welche die EU wahrnimmt bzw wahrnehmen soll. Unser Beitrag beschreibt die aktuelle Struktur des EU-Budgets und analysiert die Folgen des Brexit für den anstehenden MFR. Wir argumentieren, dass die bestehende Aufgabenallokation zwischen EU-Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten aus Sicht der Theorie des Föderalismus nicht optimal ist. Der Vorschlag der EU-Kommission für den neuen MFR geht in dieser Hinsicht zwar in die richtige Richtung, er schreibt aber bestehende Ineffizienzen der Aufgabenallokation fort. Bezüglich der Finanzierung der EU beleuchten wir bestehende Vorschläge zu einer Ausweitung der Rolle von Eigenmitteln kritisch.

1. Einleitung

Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs und durch die EU-Ratspräsidentschaft Österreichs in einer wichtigen Verhandlungsphase bekommt der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union größere Aufmerksamkeit als üblich. Es geht um die Finanzierung und um die Ausgaben der EU von 2021 bis 2027. Idealerweise beschlösse das EU-Parlament den MFR noch vor der Neuwahl im Frühjahr 2019. Aufgrund der politischen Kontingenzen wird allerdings mit einem Abschluss erst im Jahr 2020 oder gar später gerechnet, was für einige Programme (zB Horizon Europe) aufgrund nötiger Vorbereitungen größere

Probleme bedeuten würde. In der Debatte dominieren die politischen Überlegungen, taktische Geplänkel und die übliche Frontstellung zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten. Im vorliegenden Beitrag soll die wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung im Vordergrund stehen: Welche Aufgaben sollte die EU aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus bzw der Politischen Ökonomie übernehmen und welche wären in der Hand der Mitgliedstaaten besser aufgehoben? Wie kann man das Prinzip der Subsidiarität in die ökonomische Betrachtungsweise übersetzen und hilft es weiter bei der Organisation der EU? Welche Einnahmequellen soll die EU erschließen bzw wie sollen die Finanzströme zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aussehen? Was wäre eine gute Struktur der Eigenmittel der EU?

Obwohl es in der Debatte um die Finanzierung und die Aufgaben der EU um wichtige Aspekte der Finanzwissenschaft und um wichtige politische Prioritäten geht, erscheint die Debatte zum MFR politisch überhöht. Der Umfang des MFR beträgt etwa 1% des EU-BIP. Von € 50 an Steuern und Abgaben europäischer BürgerInnen verbleiben € 49 in den Gebietskörperschaften und Parafisci der Mitgliedstaaten. Politische Brisanz hat das Thema vor allem deshalb, weil die verantwortlichen Staats- und Regierungschefs bzw die FinanzministerInnen die Verhandlungen zu oft als Wettbewerb über den geringsten Beitrag bzw über den am Anspruch an einen Mitgliedstaat auf Basis einer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemessenen geringstmöglichen Beitrag sehen. Diese Nettosalddenorientierung – im EU-Jargon häufig als „juste retour“ bezeichnet – untergräbt eine sinnvolle Debatte über die optimale Aufgabenstruktur im Geflecht europäischer Gebietskörperschaften und über die finanzielle Konnexität, die für diese Aufgabenstruktur Anreize festlegt, die mit einem sparsamen Umgang mit den Finanzen und demokratischer Kontrolle der Ausgaben kompatibel ist. Die optimale Aufgabenstruktur für die EU kann sich in einem solchen System nur aus dem europäischen Mehrwert einer Aufgabe legitimieren.

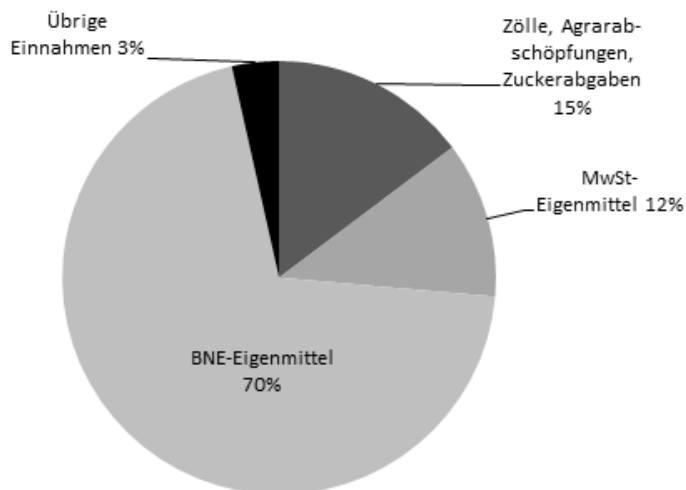
Im Folgenden beschreiben wir zuerst die Struktur des EU-Budgets (in Kapitel 2). Kapitel 3 analysiert die Folgen des Brexit für den neuen MFR und Kapitel 4 diskutiert die optimale Aufgabenallokation für die EU. In Kapitel 5 geht es um eine Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission für den neuen MFR und in Kapitel 6 wird die Frage der EU-Finanzierung über weitere Eigenmittel kritisch beleuchtet.

2. Die Struktur des EU-Budgets

Die Finanzierung des EU-Budgets wird im sogenannten Eigenmittelbeschluss (EMB) geregelt, der unbefristet gilt und nur vom Europäischen Rat einstimmig und nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten geändert werden kann. Im EMB ist für das EU-Budget eine verbindliche Obergrenze von 1,23% des Bruttonationaleinkommens (BNE) festgelegt (BMF, 2016). Zuletzt war der Jahreshaushalt auf 1% des BNE begrenzt. Der EU-Haushalt ist grundsätzlich ausgeglichen, eine Schuldenfinanzierung ist nicht vorgesehen. Das EU-Budget wird zu rund 98% aus Eigenmitteln und zu 2% aus sonstigen Einnahmequellen finanziert. Bei letzteren handelt es sich um Steuern auf die Einkommen der EU-Bediensteten,

Geldbußen sowie Beiträge von Nicht-EU-Ländern für deren Beteiligung an EU-Programmen. Zu den Eigenmitteln zählen die sogenannten traditionellen Eigenmittel, die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die auf dem BNE beruhenden Eigenmittel. Bei den traditionellen Eigenmitteln handelt es sich um Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben. Diese werden von den Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen eingehoben und zu 75% an den EU-Haushalt abgeführt. Die restlichen 25% dienen der Deckung der Erhebungskosten. Für die MwSt-Eigenmittel wird auf die harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage (die auf 50% des BNE begrenzt ist) jedes EU-Landes ein einheitlicher Satz von 0,3% angewandt. Die wichtigste Einnahmequelle bilden im gegenwärtigen MFR 2014–2020 die BNE-Eigenmittel. Dabei führt jedes Mitgliedsland einen Anteil seines BNE an das EU-Budget ab. Wie sich die Einnahmen im Jahr 2016 (dem letzten Jahr, für das gegenwärtig vollständige Daten zum EU-Budget vorliegen) auf die verschiedenen Einnahmequellen aufteilen, zeigt *Abbildung 1*.

Abbildung 1: Struktur der Einnahmen des EU-Budgets im Jahr 2016

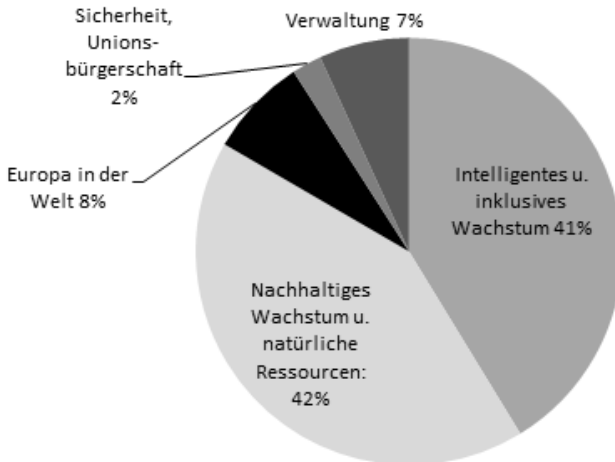


Quellen: EU-Kommission; eigene Darstellung

Dem Vereinigten Königreich werden 66% der Differenz zwischen seinen Beitragszahlungen und den Leistungen, die es aus dem EU-Haushalt erhält, zurückerstattet („Britten-Rabatt“). Als Berechnungsgrundlage dienen das BNE und das MwSt.-Aufkommen des Vereinigten Königreichs. Die Kosten des „Britten-Rabatts“ werden von den anderen EU-Ländern nach Maßgabe ihres Anteils am BNE der EU getragen. Seit 2002 wird dieser Beitrag für Deutschland, die Niederlande,

Österreich und Schweden auf 25% begrenzt („Rabatt auf den Briten-Rabatt“). Die Differenz wird von den anderen Mitgliedstaaten getragen.

Abbildung 2: Struktur der Ausgaben des EU-Budgets im Jahr 2016



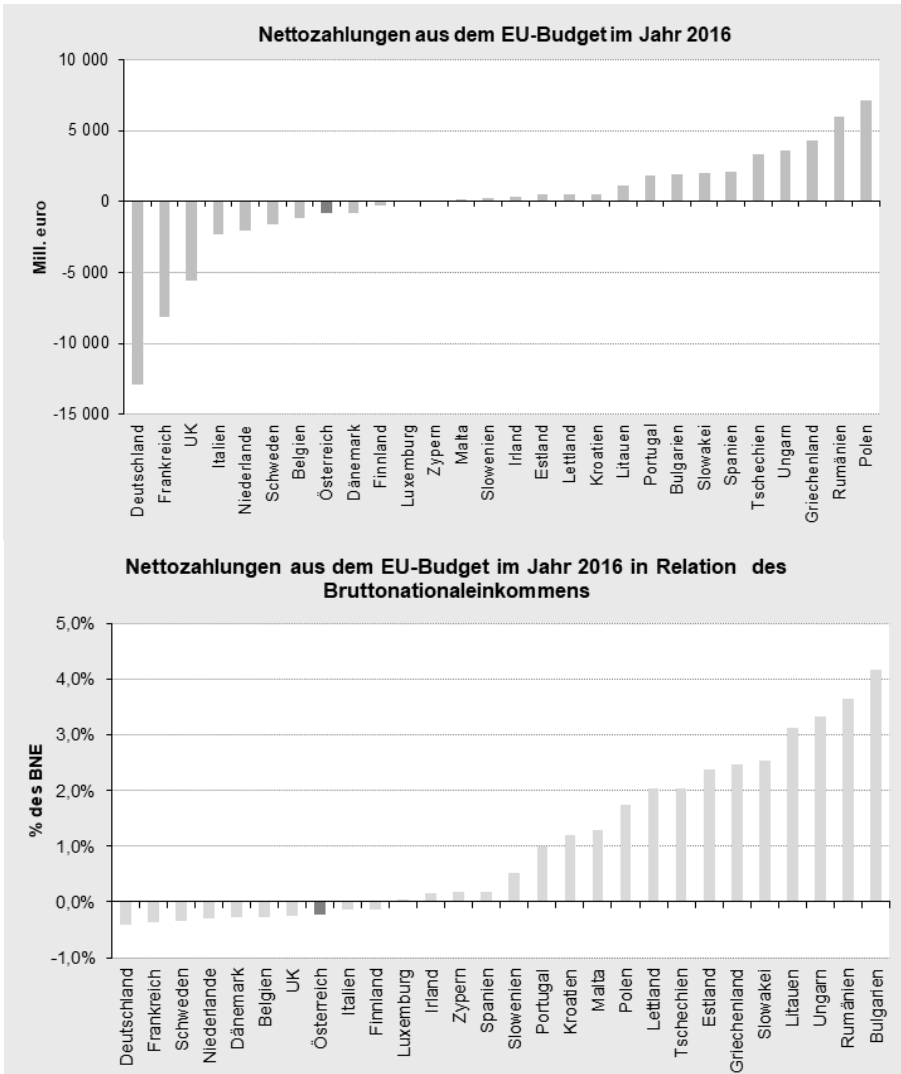
Quellen: EU-Kommission; eigene Darstellung

Wie aus *Abbildung 2* hervorgeht, zeichnet die Ausgabengruppe „Nachhaltiges Wachstum und natürliche Ressourcen“ mit 42% für den größten Teil der Ausgaben des EU-Haushalts verantwortlich. Darin verbirgt sich die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die traditionell und auch im laufenden MFR 2014-2020 den größten Einzelposten im EU-Haushalt ausmacht.

In der öffentlichen und politischen Diskussion spielt oft eine Rolle, ob ein Land mehr in den EU-Haushalt einzahlt als es an direkten Zahlungen erhält („Nettozahler“ bzw. „Nettoempfänger“). Auch wenn diese Diskussion die Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft nur sehr unzureichend abbildet, zeigt *Abbildung 3* die entsprechenden Daten in Millionen Euro (oben) bzw in Relation zum BNE (unten). Tatsächlich sind gerade für eine offene Volkswirtschaft wie Österreich, die sehr stark in den internationalen Handel eingebunden ist, die Vorteile aus dem freien Waren- und Dienstleistungshandel sowie aus der Personenfreizügigkeit weitaus größer (genaue Quantifizierungen sind allerdings äußerst aufwändig) als die reinen Zahlungen aus dem EU-Budget.

Sowohl in absoluten Beträgen als auch in Relation zur Wirtschaftsleistung leistet Deutschland den größten Nettobeitrag. Für einige Mitgliedstaaten vor allem in Mittel- und Osteuropa, aber auch für Griechenland, erreichen die Nettzahlungen aus dem EU-Budget signifikante Größenordnungen in Relation zum BNE.

Abbildung 3: Nettozahlungen aus dem EU-Budget im Jahr 2016



Quellen: EU-Kommission; eigene Darstellung

3. Folgen des Brexit für den MFR 2021–2027

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wird gravierende Folgen für das EU-Budget haben. Im Folgenden werden diese Auswirkungen näher betrachtet (vgl zu diesem Abschnitt: Haas/Rubio, 2017). Obwohl das Vereinigte

Königreich die EU nach dem derzeitigen Zeitplan erst am 29. März 2019 verlassen wird, hatte der Brexit bereits Auswirkungen auf das EU-Budget des Jahres 2016. Die Beiträge der Mitgliedstaaten werden in Euro angegeben, aber die Staaten, die nicht im Euroraum sind, leisten die Zahlungen in ihren nationalen Währungen auf Basis des am 31.12. des Vorjahres geltenden Wechselkurses. Wenn sich der Wechselkurs im Laufe des Jahres ändert, wirkt sich dies entsprechend auf die Beitragszahlung in Euro gerechnet aus. In Folge des Brexit-Referendums im Juni 2016 verlor das britische Pfund stark an Wert, wodurch sich eine Lücke im EU-Haushalt ergab. Die Europäische Kommission schlug vor, diese durch Einnahmen aus Strafzahlungen zu schließen. Sollte der Brexit wie geplant Ende März 2019 wirksam werden, würde auch im Jahresbudget für 2020, also das letzte Jahr des derzeitigen MFR 2014-2020, eine Finanzierungslücke entstehen, und zwar in Höhe des jährlichen Nettobeitrags des Vereinigten Königreichs. Dieser belief sich in den Jahren 2015 und 2016 auf 11,7 bzw 5,6 Mrd Euro.¹ Kommt es zu keiner Einigung über die Anpassung des Haushalts für 2020 bzw keiner Vereinbarung über eine (zumindest vorläufige) Weiterfinanzierung der EU durch das Vereinigte Königreich, wird gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU das Ausgabenniveau des Etats 2019 beibehalten und die Lücke durch eine Erhöhung der nationalen Beiträge geschlossen.

Neben diesem möglichen Einmaleffekt wird der Brexit das EU-Budget aber vor allem nachhaltig beeinflussen. Wie verdeutlicht, zählt das Vereinigte Königreich zu den größten Nettozahlern in das EU-Budget. Darüber hinaus reduziert der Austritt des Vereinigten Königreichs das Bruttonationaleinkommen der EU. Falls das Budget weiterhin auf 1% des EU-weiten BNE begrenzt werden soll, würde dies erhebliche Ausgabenkürzungen erfordern, denn gegenwärtig trägt das Vereinigte Königreich etwa 17% zum BNE bei, wegen des „Britten-Rabatts“ aber nur rund 7% zum Haushalt der EU. Ebenso werden durch den Brexit der „Britten-Rabatt“ und damit auch die „Rabatte auf den Briten-Rabatt“ hinfällig, von denen derzeit wie erwähnt Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden profitieren. Wie groß die jährliche Finanzierungslücke im MFR 2021-2027 durch den Brexit letztlich sein wird, lässt sich gegenwärtig noch nicht genau quantifizieren. Auch nach dem Austritt könnte sich das Vereinigte Königreich noch an ausgewählten Programmen und Initiativen der EU beteiligen und müsste dann, wie Norwegen oder die Schweiz, auch zu deren Finanzierung beitragen. *Haas/Rubio* (2017) schätzen, dass sich die Finanzierungslücke durch den Brexit auf 5 bis 17 Mrd Euro jährlich belaufen wird. Für das wahrscheinlichste Szenario halten sie einen jährlichen Fehlbetrag von 10 Mrd Euro, was dem durchschnittlichen Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs im laufenden MFR entspricht.

Die Lücke kann prinzipiell durch Beitragserhöhungen der verbleibenden Mitgliedstaaten oder Ausgabenkürzungen geschlossen werden. Falls das derzeitige Ausgabenniveau beibehalten werden soll, würde dies teils substantielle Beitragserhöhungen für einzelne Länder erfordern, insbesondere für jene Länder, die derzeit vom „Rabatt auf den Briten-Rabatt“ profitieren. Für die Länder mit

1 Der große Unterschied zwischen den Beträgen für 2015 und 2016 dürfte in der starken Abwertung des britischen Pfund im Verlauf des Jahres 2016 begründet sein, was sich auf den Euro-Betrag des britischen Beitrags im Jahr 2016 ausgewirkt hat.

Rabatt würde der Beitrag gemäß den Berechnungen von Haas und Rubio (2017) um 20 bis 25%, für die übrigen Länder um 11 bis 15% steigen. Damit würde das EU-Haushaltsvolumen auf 1,22% des BNE erhöht und sich damit sehr stark der Höchstgrenze von 1,23% des BNE nähern. Für Österreich könnten sich gemäß einer Studie der Bertelsmann-Stiftung und des ifo Instituts die zusätzlichen Zahlungen nach derzeitigem Rechtsstand auf 277 Mio Euro pro Jahr belaufen (*Schoof et al*, 2015). Falls man sich nicht für Einnahmenerhöhungen, sondern für Ausgabenkürzungen entscheidet, müssten die Ausgaben um rund 23 Mrd Euro verringert werden, um den EU-Aushalt bei 1% des BNE zu stabilisieren. Eine Stabilisierung der Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten würde eine Ausgabenreduktion um die Nettobeiträge des Vereinigten Königreichs erfordern, gemäß den Schätzungen von *Haas/Rubio* (2017) also um rund 10 Mrd Euro pro Jahr. Schließlich ist natürlich auch eine Kombination aus Ausgabenkürzungen und Beitragserhöhungen nicht nur möglich, sondern die politisch wahrscheinlichste Variante.

Neben den unmittelbaren Auswirkungen auf das Budget bieten sich mit dem Brexit und den beinahe zeitgleich startenden Verhandlungen zum neuen MFR 2021-2027 Möglichkeiten für grundlegende Entscheidungen über die Gestaltung des EU-Budgets. Dazu hat die Europäische Kommission bereits Vorschläge vorgelegt, die unter anderem die Einführung neuer EU-Abgaben vorsehen. Im Folgenden möchten wir diese Vorschläge einer Bewertung unterziehen. Dazu werden zunächst Überlegungen angestellt, welche Aufgaben aus Sicht des Föderalismus bzw der Politischen Ökonomie sinnvollerweise auf EU-Ebene angesiedelt sein sollten. Anhand dieser Aufgabenzuordnung bewerten wir anschließend, ob sich die Ausgaben- und Aufgabenvorschläge der EU-Kommission in Richtung einer optimalen Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten bewegen.

4. Optimale Aufgabenallokation in der Europäischen Union

Zur Bestimmung einer optimalen Zuteilung staatlicher Aufgaben auf die verschiedenen föderalen Ebenen ist die Theorie des Föderalismus hilfreich. Die Zentralregierung (bzw in unserem Fall die EU) sollte dabei vor allem jene öffentliche Güter bereitstellen, die

1. eine hohe Zustimmung der Bevölkerung aller untergeordneten staatlichen Einheiten besitzen, dh wenn die Präferenzen für die Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabe keine stark regional-korrelierten Schwankungen aufweisen;
2. entsprechende Skalenvorteile in der Bereitstellung des öffentlichen Gutes aufweisen, dh, dass die Bereitstellung mit der Größe des Bereitstellungskollektivs pro Kopf kostengünstiger wird;
3. bei der Bereitstellung auf dezentraler Ebene negative Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften aufweisen.

Die dezentralen Einheiten wiederum sollen öffentliche Güter bereitstellen, die vornehmlich deren jeweiliger Bevölkerung Nutzen stiften. Eine solche Zu-

ordnung gewährleistet, dass eine Verteilung staatlicher Aufgaben auf verschiedene föderale Ebenen (supranationale Organisation, Bund, Länder, Gemeinden) regional unterschiedliche Präferenzen berücksichtigt und somit eine höhere Wohlfahrt generiert als eine alleinige Bereitstellung öffentlicher Güter über die zentrale Ebene (Oates, 1999). In der neueren Literatur zum fiskalischen Föderalismus wird zudem darauf hingewiesen, dass eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter die finanzielle Rechenschaftspflicht staatlicher Einheiten verbessern kann bzw in der Überwindung von Informationsasymmetrien hilfreich ist (Oates, 2005). Diese Grundüberlegungen finden eine rechtliche Übersetzung im Prinzip der Subsidiarität, welches seit dem Maastrichter Vertrag die Kompetenzausübung innerhalb der EU normiert.

Allerdings spielte das Prinzip der Subsidiarität bisher nur eine sehr begrenzte Rolle in der Gestaltung der Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Politökonomische Ansätze und Theorien aus der Public-Choice-Literatur sind deskriptiv überzeugender. Das bedeutet allerdings nicht, dass Grundprinzipien des Fiskalföderalismus nicht normativ erstrebenswert wären. Eine von Grunde auf neu geplante Zuordnung von Aufgaben an die EU sollte diesen Prinzipien Rechnung tragen. Versuche einer solchen Zuordnung finden sich zB in Alesina et al (2005) oder ECORYS et al (2008). In einer kürzlich erschienenen Studie von Berger et al (2017) werden diese älteren Ansätze erweitert und eine optimale Verteilung der Aufgaben zwischen Nationalstaaten und der EU, basierend auf den oben genannten Kriterien des Föderalismus anhand einer gewichteten Nutzwertanalyse vorgenommen. Eine optimale Verteilung wichtiger Politikbereiche auf Basis dieser Studie sieht wie folgt aus:

Tabelle 1: Zuordnung von Politikfeldern auf europäische und nationale Ebene

Politikbereich	Optimale Allokation
Asyl und Flüchtlingspolitik	EU
Verteidigungspolitik (Europäische Armee)	EU
Körperschaftsbesteuerung (gemeinsame Bemessungsgrundlage)	EU
Entwicklungshilfe	EU
Arbeitslosenversicherung	EU
Schienerfrachtverkehr	Indifferent
Landwirtschaftspolitik (Einkommensabsicherung)	National
Post-sekundäre und tertiäre Bildung	National

Quelle: Berger et al (2017); eigene Darstellung

Eine solche Aufgabenallokation entspricht allerdings bei weitem nicht der europäischen Realität, was sich auch in der Ausgabenstruktur des Europäischen Budgets widerspiegelt (siehe *Abbildung 2*).

Eine entscheidende Rolle in der Abweichung von einer näher am Optimum liegenden Aufgabenverteilung und den damit zusammenhängen Ausgaben und den realen Gegebenheiten kommt den heterogenen Präferenzen der EU-Bevölke-

nung über die verschiedenen Mitgliedstaaten hinweg zu. Es ist nahezu unmöglich, Niveaus der Aufgabenerfüllung festzulegen, die für die gesamte EU bzw für alle Mitgliedstaaten ein ähnliches Niveau an Präferenzenerfüllung ergibt. Dies zeigt sich auch in empirischen Arbeiten, welche eine Zuteilung von Aufgaben an die EU über die Mitgliedstaaten hinweg untersuchen. So finden *Cerniglia/Pagani* (2009) zwar eine grundsätzliche Übereinstimmung der Präferenzen befragter EU-BürgerInnen mit den oben skizzierten Punkten einer föderalen Aufteilung, allerdings gibt es im konkreten Fall dann oft deutliche Abweichungen. Für den Bereich der Verteidigung beispielsweise, eine Aufgabe, die sowohl nach der einschlägigen Literatur als auch nach den oben skizzierten Punkten 2.) und 3.) auf der höchsten föderalen Ebene angesiedelt sein sollte, gibt es in den Niederlanden eine starke Präferenz, dies als europäische Aufgabe zu definieren, während die finnische Bevölkerung eine starke Präferenz für eine nationalstaatlich organisierte Verteidigung hat. Die ökonomisch erzielbaren Vorteile des Föderalismus widersprechen in diesem Bereich somit zumindest teilweise nationalstaatlichen Präferenzen. Konkret würde dies bedeuten, dass PolitikerInnen einzelner Länder entgegen den Präferenzen ihrer Bevölkerung handeln müssten, um eine optimale föderale Aufgabenallokation zu erzielen. Dies ist höchst unwahrscheinlich und wohl ein Grund, warum die tatsächliche Aufteilung von Aufgaben und Ausgaben innerhalb der EU im Widerspruch zu einer optimalen Aufteilung steht. Zudem finden *Cerniglia/Pagana* (2009), dass es eine größere Bereitschaft gibt, Aufgaben der EU zuzuweisen, wenn die Qualität nationalstaatlicher Institutionen schlecht ist. Dies trifft insbesondere auf einige südeuropäische Länder zu. Allerdings haben sich die Präferenzen durch die wirtschaftliche Krise und das Eingreifen der europäischen Politik in diesen Ländern gewandelt. Heute zählen die südeuropäischen Länder zu den EU-skeptischeren Ländern. Solche Veränderungen zeigen wiederum die Schwierigkeit, eine stabile Präferenzzuordnung über die föderale Aufgabenallokation in Europa zu bestimmen. Eine weitere Erschwernis in diesem Zusammenhang sind die Erweiterungen der EU, welche die Heterogenität der Präferenzen zusätzlich erhöhen und den Maßstab der Präferenzhomogenität als Entscheidungskriterium weiter erschweren.

Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, generelle, pragmatische Politikempfehlungen für eine optimale Allokation von Aufgaben und Ausgaben auszusprechen. Vielmehr sollten Änderungen am EU-Budget bzw an der Aufgabenverteilung daran gemessen werden, inwieweit sie sich in Richtung einer theoretisch optimalen Allokation bewegen. Dies wollen wir im nächsten Abschnitt tun.

5. Bewertung des MFR der Jahre 2021–2027

Zunächst gilt es im Rahmen des MFR eine Einigung über die verbindliche Obergrenze der Finanzierung zu finden. Der Vorschlag der EU-Kommission liegt hier bei 1,11% des BNE der verbleibenden EU-27. In realen Größen gemessen ist das verfügbare EU-Budget somit ähnlich zum derzeitigen Finanzrahmen, inklusive dem Europäischen Entwicklungsfonds. Dies bedeutet daher im Umkehrschluss, dass weitere Aufgabenzuweisungen an die EU bis in das Jahr 2027 nur in dem Rahmen stattfinden können, in dem andere Tätigkeiten von den Mitglied-

staaten übernommen werden bzw eine Umschichtung innerhalb der bisherigen EU-Aufgaben bzw -Ausgaben stattfindet. Diese Umschichtungen müssten, um substanziell Mittel freizusetzen, vor allem in den beiden größten bisherigen Ausgabeblocken der GAP und der Regionalentwicklung (Stichwort: Kohäsionsfonds) stattfinden. Insbesondere die GAP ist zudem ein Bereich der finanzwissenschaftlich kaum den Kriterien einer optimalen Allokation auf eine zentrale Ebene genügt.

Betrachtet man nun die einzelnen Programme des MFR für die Periode von 2021-2027, zeigen sich allerdings kaum Umschichtungen in der Finanzierungsstruktur. Wenn man die Differenz der Ausgaben zwischen 2021 und 2027 zu realen Preisen betrachtet, ergeben sich nur für die Bereiche „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ und „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ Kürzungen. Demgegenüber erfahren die Programme „Migration und Grenzmanagement“ und „Sicherheit und Verteidigung“ mit Steigerungen von 59,6% bzw 33,7% zwischen 2021 und 2027 die größten Ausweitungen. Es zeigt sich somit, dass die Rückführung von Programmen, welche auf EU-Ebene kaum den Kriterien einer optimalen Allokation genügen, nur zaghaft vonstattengeht. Die Strategie der EU-Kommission scheint hierbei ein Abschmelzen der Geldbeträge mittels Inflation zu sein und somit auf Geldwertillusion zu setzen, anstatt tatsächliche Ausgabekürzungen vorzuschlagen (Becker, 2018). Dieser Ansatz ist pragmatisch, allerdings verhindert er bei nahezu gleichbleibenden Gesamtmitteln allokativen Effizienzgewinne mittels Umschichtungen, die einen europäischen Mehrwert generieren könnten.

Tabelle 2: Gesamtbeträge für die Mittel für Verpflichtungen des MFR nach Programm

In Preisen von 2018 (Mio Euro)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Σ2021 -2027	Δ2021 -2027
Binnenmarkt, Innovation und Digitales	23.955	23.918	24.203	23.624	23.505	23.644	23.454	166.303	-2,1%
Zusammenhalt und Werte	51.444	54.171	56.062	56.600	57.148	59.200	57.349	391.974	11,5%
Natürliche Ressourcen und Umwelt	50.323	49.580	48.886	48.097	47.326	46.575	45.836	336.623	-8,9%
Migration und Grenzmanagement	3.076	4.219	4.414	4.647	4.719	4.846	4.908	30.829	59,6%
Sicherheit und Verteidigung	3.154	3.229	3.183	3.281	3.517	3.743	4.216	24.323	33,7%
Nachbarschaft und Welt	14.765	14.831	15.002	15.290	15.711	16.298	17.032	108.929	15,4%
Europäische öffentliche Verwaltung	10.388	10.518	10.705	10.864	10.910	11.052	11.165	75.602	7,5%
Insgesamt	157.105	160.466	162.455	162.403	162.836	165.358	163.960	1.134.583	4,4%
In % des BNE (EU-27)	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%	

Quelle: Europäische Kommission; eigene Darstellung

Ein Vergleich des MFR zwischen den Zeitperioden 2014–2020 und 2021–2027 auf aggregierter Programmebene wird dadurch erschwert, dass die EU-Kommission die Darstellungsebenen des MFR geändert hat. Zudem ergibt sich die Schwierigkeit, welcher Vergleichsmaßstab heranzuziehen ist. Die EU-Kommission gibt in ihren Dokumenten Kürzungen zwischen den beiden MFR bei der GAP bzw. bei den Strukturfonds von 5% bzw. 7% an. Hierbei wird offensichtlich das letzte Haushaltsjahr 2020 des laufenden MFR mit sieben multipliziert und als Vergleich herangezogen. Vergleicht man hingegen das durchschnittliche Finanzvolumen dieser Politikbereiche zwischen beiden MFR über den gesamten Zeitraum, ergeben sich reale Kürzungen von rund 30% (Becker, 2018). Insbesondere für den Bereich der GAP sind diese Kürzungen vor dem Hintergrund einer Bewegung hin zu einer verbesserten Allokation grundsätzlich zu begrüßen. Enttäuschend ist allerdings, dass gerade die Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe real nur moderat um ca. 3 Mrd. Euro von 37,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 34,6 Mrd. Euro im Jahr 2027 gekürzt werden sollen. Gerade für die Direktzahlungen gibt es kaum Argumente, dass diese einen europäischen Mehrwert darstellen. Idealerweise sollte die Aufgabe der Sicherstellung der Einkommen in der Landwirtschaft gänzlich den Mitgliedstaaten zufallen. Im Bereich der Kohäsionspolitik fallen die veranschlagten Kürzungen der EU-Kommission von durchschnittlich rund 7% gerade bei solchen Fonds an, die sich auf die Förderung einkommensschwacher Regionen konzentrieren (Südekum, 2018). Generell ist dabei die Evidenzbasierung bei der Messung der Wirksamkeit der Kohäsionspolitik einzufordern, denn bisher besteht kein wissenschaftlicher Konsens über die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik.

Die Ausweitung der Programme „Migration und Grenzmanagement“ sowie „Sicherheit und Verteidigung“ ist allokationstheoretisch sinnvoll. Allerdings handelt es sich um einen relativ kleinen Schritt, und er ist zudem kaum mit einem Abbau nationalstaatlicher Zuständigkeiten verbunden, wodurch möglicherweise neue Ineffizienzen durch eine doppelte Zuständigkeit entstehen können, da auch die nationalen Sicherheitsetats gerade Ausweitungen erfahren. Insgesamt kann die vorgeschlagene Ausgabenstruktur des MFR als pragmatisch bezeichnet werden. Dies impliziert allerdings auch, dass die Schwächen der Aufgabenallokation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bis weit in die 2020er Jahre fortgeschrieben werden. Eine rationale Diskussion über die Mittelzuweisungen im Rahmen des MFR wird zudem durch die starke Fixierung auf Nettoszahlerpositionen erschwert. Insgesamt stellt sich somit die Frage, ob die EU und natürlich insbesondere die EU-Kommission mit einem solchen Haushalt nicht weiter an politischer Relevanz verliert, da sie sich nur begrenzt um die Aufgaben kümmern kann, für die sie eigentlich zuständig sein sollte.

6. Weitere Eigenmittel für die Finanzierung des EU-Budgets?

Die Europäische Kommission schlägt zur Gestaltung der Einnahmen des MFR 2021–2027 eine Reform der bestehenden und die Einführung weiterer Eigenmittel vor (EU-Kommission, 2018). Dabei handelt es sich um Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem, also für den Verkauf von CO₂-Handelsrechten,

sowie einen Beitrag auf Grundlage nicht wiederverwerteter Verpackungsabfälle aus Kunststoff. Aus diesen beiden Quellen sollen jährlich 3 bzw 7 Mrd Euro lukriert werden. Dieser Vorschlag beruht auf den Empfehlungen einer hochrangigen Expertenkommission zur Zukunft der Finanzierung des EU-Budgets unter dem Vorsitz von Mario Monti (*Monti et al*, 2016). Darin wird ein Korb eigener Steuern zur Finanzierung des EU-Budgets vorgeschlagen. Im Gegenzug sollen die BNE- und MwSt-basierten Eigenmittel reduziert werden. Ein solcher Korb mehrerer Steuern (die Expertengruppe nennt als Beispiele eine Finanztransaktionssteuer, Umwelt-, Klima- oder Transportabgaben, eine CO₂-Abgabe, Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandelssystem, eine Stromsteuer sowie eine Treibstoffabgabe) hätte den polit-ökonomischen Vorteil, dass die einzelnen Mitgliedsländer von den einzelnen Steuern jeweils unterschiedlich betroffen wären. Für jedes Land würden hohe Belastungen bei einer Steuer durch geringe Belastungen bei einer anderen Abgabe ausgeglichen (vgl auch *Schratzenstaller*, 2018). Dadurch gäbe es weniger Notwendigkeit, komplizierte Junktim- oder Entschädigungsregeln zu vereinbaren, um die nötige Einstimmigkeit für einen Vorschlag zu gewährleisten.

Unabhängig davon stellt sich die Frage der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit eigener Einnahmen zur Finanzierung des EU-Budgets. Hierbei sind insbesondere die institutionellen Gegebenheiten der EU zu berücksichtigen, in deren Rahmen das EU-Parlament keine Besteuerungsbefugnis hat, es eine feste Obergrenze des EU-Budgets gibt und keine Möglichkeit zur Schuldenfinanzierung existiert. Diese institutionellen Eigenheiten erschweren die Anwendung der oben skizzierten Theorien des fiskalischen Föderalismus. Dadurch ist der Spielraum für Reformen der Einnahmenseite des EU-Budgets, insbesondere im Hinblick auf eigene Steuern der EU, begrenzt (*Fuest*, 2017). Wenn sich eine Reform der EU-Finanzen daher an den Leitprinzipien (zuverlässig, ausreichend, fair, effizient, transparent und einfach) der Expertenkommission von *Monti et al* (2016) orientiert, wären Verbesserungen in diese Richtung auch ohne eigene EU-Einnahmen im Rahmen des bestehenden Systems umsetzbar. Hierbei ist insbesondere eine Abschaffung der intransparenten und wenig gerechten MwSt-Eigenmittel zu nennen. Im Zuge des Brexit sollte es zudem zu einer Abschaffung oder zumindest einer Vereinfachung des bestehenden Rabattsystems kommen. Die Finanzierung der EU würde dann hauptsächlich auf BNE-Mitteln, den Eigenmitteln und eventuell den Rabatten beruhen. Sollte der politische Wille zu einer weiteren Umverteilung im Bereich der Einnahmen bestehen, könnte dies anhand einer progressiven oder regressiven Gestaltung der BNE-Mittel vorgenommen werden oder eben mittels einfacher und transparenter Rabatte. Die BNE-Mittel haben dabei den großen Vorteil, dass sie ein guter Maßstab der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten sind und zudem einfacher und transparenter sind als andere Eigenmittel (*Fuest*, 2017).

Diesen Überlegungen gegenüber lässt sich die Sinnhaftigkeit eigener EU-Einnahmen jedoch dann argumentieren, wenn das EU-Budget unabhängiger von kurzfristigen politischen Diskussionen innerhalb der Mitgliedstaaten werden soll. Zudem würden eigene Einnahmen der EU dann Sinn machen, wenn diese gesamteuropäische Sachverhalte adressieren. So macht eine EU-weite Einhebung von Umweltabgaben dann Sinn, wenn sie grenzüberschreitende Umweltproble-

me adressieren und mit einer EU-weiten Einhebung Ausweichreaktionen abgemildert werden können. Ähnliche Überlegungen treffen zB auf eine Harmonisierung im Bereich der Unternehmenssteuern zu. Dadurch könnte das Problem grenzüberschreitender Steuerbemessungsgrundlagen in Angriff genommen werden. Die Bedeutung solcher Abgaben als wesentliche Finanzierungsquelle der EU ist jedoch fraglich, da die Stabilität dieser Einnahmequellen geringer ist als im jetzigen System und Fragen der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes nicht zwingend mit einnahmeseitigen Überlegungen zu verbinden sind.

Schließlich ist ein weiteres, wesentliches Ziel der Reformierung der EU-Einnahmen, dass dadurch die „Juste-retour“-Denkweise marginalisiert werden soll. Es ist allerdings ungewiss, ob ein solches Vorhaben über die Einnahmenseite des Budgets gelingen kann. Vielmehr müsste zunächst, wie beschrieben, die Aufgabenallokation dahingehen angepasst werden, dass mehr Mittel einen europäischen Mehrwert liefern. Wenn dies erreicht wird, wird auch automatisch die Kalkulation in Nettosalen erschwert.

7. Fazit

Budgets sind bekanntermaßen in Zahlen gegossene Politik. Im Zuge des MFR, dem Budget der EU, wird die Politik für fast ein Jahrzehnt in Zahlen gegossen. Aus dieser Langfristigkeit ergibt sich die Relevanz der aktuellen Diskussion über Prioritäten in der Aufgabenerfüllung und über die Weichenstellungen in der Finanzierung. Unser Beitrag fordert die Berücksichtigung zweier wichtiger Aspekte bei den anstehenden Entscheidungen. Zum einen soll es eine stärkere und ehrliche Orientierung am europäischen Mehrwert bei der Aufgabenallokation zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten geben. Zum anderen soll das Denken in Nettobeitragspositionen überwunden werden. Leitplanken, die Anhaltspunkte zur Berücksichtigung der beiden Aspekte geben, werden von uns im Artikel ausführlich diskutiert. Einerseits schlagen wir eine umfassende Aufgabenanalyse auf Basis der Theorie des Föderalismus vor. Andererseits diskutieren wir Veränderungen bei der Finanzierung, die eine gewisse Abkehr von den Nettobeitragspositionen erlauben. Letztere soll von einer Nettonutzenposition abgelöst werden, die ökonomisch aussagekräftiger ist und die auch polit-ökonomisch Kompromisse erleichtern sollte.

Der Vorschlag der EU-Kommission zum MFR ist sehr pragmatisch. An vielen Stellen hätte man sich konsequentere Schlussfolgerungen aus der bestehenden Evidenz bzgl Aufgabenallokation und Finanzierungsoptionen erwartet. Aus vielen Papieren der EU-Kommission kann man herauslesen, dass diese Schlussfolgerungen existieren und auch politisch aufgegriffen wurden. Offensichtlich glaubt man aber in der EU-Kommission nicht, dass ein mutigerer MFR-Entwurf eine Chance auf Verwirklichung hätte. Wenn man von den üblichen Kompromissen im Rahmen der Verhandlungen ausgeht, wird es im Verhandlungsprozess weitere Verwässerungen der in die richtige Richtung gehenden Vorschlagsbestandteile im MFR geben. Insofern wird sich an den strukturellen Problemen der föderalen Struktur in Europa und deren Finanzierung auch im nächsten Jahrzehnt nicht wirklich viel ändern.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A./Angeloni, I./Schuknecht, L.*, What Does the European Union Do? *Public Choice* 123 (2005) 275-319
- Becker, P.*, Pragmatismus und Flexibilität: der Fokus der EU-Kommission bei ihrem Vorschlag für den neuen Finanzrahmen. *Wirtschaftsdienst* 98 (2018) 387-391
- Berger, M./Harendt, C./Heinemann, F./Moessinger, M.-D., Schwab, T./Weiss, S.*, How Europe Can Deliver: Optimizing the Division of Competences among the EU and Its Member States, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (2017)
- BMF*, EU-Beilage. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 Z 4 BHG 2013 (2016)
- Cerniglia, F./Pagani, L.*, The European Union and the Member States: An Empirical Analysis of European Preferences for Competences Allocation, *CESifo Economic Studies* 55 (2009) 197-232
- ECORYS/CPB/IFO*, A Study on EU Spending, Rotterdam (2008)
- EU-Kommission*, Ein EU-Haushalt für die Zukunft. Modernisierung der Einnahmeseite des EU-Haushalts (2018)
- Fuest, C.*, Reforming the EU Budget: Small Changes can Bring Considerable Improvements, *ifo Schnelldienst* 70 (2017) 9-11
- Haas, J./Rubio, E.*, Brexit und der EU-Haushalt. Gefahr oder Chance? Bertelsmann Stiftung, Policy Paper 183 (2017)
- Monti, M./Dăianu, D./Fuest, C./Georgieva, K./Kalfin, I./Lamassoure, A./Moscovici, P./Šimonytė, I./Timmermans, F./Verhofstadt, G.*, Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources (2016)
- Oates, W. E.*, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37 (1999) 1120-1149
- Oates, W. E.*, Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance* 12 (2005) 349-373
- Schratzstaller, M.*, Ausgaben am europäischen Mehrwert orientieren und mehr Eigenmittelquellen erschließen, *Wirtschaftsdienst* 98 (2018) 391-394
- Schoof, U./Petersen, T./Aichele, R./Felbermayr, G.*, Brexit - Potential Economic Consequences if the UK exits the EU, Bertelsmann-Stiftung, Policy Brief 2015/05
- Südekum, J.*, Ein Budget im Geiste Macrons? *Wirtschaftsdienst* 98 (2018) 383-387

Abstract

JEL-No: H50, H77

Financing the EU after Brexit: An Analysis of the Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027

As a consequence of the exit of the United Kingdom from membership of the European Union (EU) the Multiannual Financial Framework (MFF) receives even more political and economic attention as usually. The MFF provides a framework for the financing and the expenses of the EU from 2021 to 2027; at the same time, it provides the basis for the tasks the EU can (or should) perform. Our paper describes the structure of the EU budget, and it analyzes the consequences of Brexit for the new MFF. We argue that the existing allocation between the EU-level and the level of the member states is not optimal from a theory of federalism perspective. The proposal of the EU Commission for the new MFF provides a step towards a more efficient allocation of tasks; however, it also carries existing inefficiencies in the task allocation forward. Regarding financing of the EU budget, we deliver a critical assessment of the proposal regarding the role of EU own resources.

