

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

**Julia Bachtrögler, Angela Köppl,
Atanas Pekanov, Margit Schratzenstaller,
Franz Sinabell**

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

**Julia Bachtrögler, Angela Köppl, Atanas Pekanov,
Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell**

WIFO Working Papers, Nr. 592

Dezember 2019

Inhalt

Das EU-Budget für die Periode 2021 bis 2027 muss sich stärker als bisher am europäischen Mehrwert orientieren, um angesichts der kontroversiellen Positionen der Mitgliedsländer und deren primärer Orientierung an der Nettoposition eine Einigung zu ermöglichen. Eine weitere Stärkung des Anteils von Ausgaben für Forschung, klimafreundliche grenzüberschreitende Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur und die zweite Säule der Agrarpolitik sowie von proaktiven Asyl- und Migrations- sowie Integrations- und Entwicklungsausgaben würde den europäischen Mehrwert der EU-Ausgaben erhöhen. Soll der Budgetrahmen nicht über den Vorschlag der Europäischen Kommission hinaus erhöht werden, können Spielräume durch eine stärkere Verringerung der ersten Säule der Agrarpolitik oder durch eine stärkere Fokussierung der Kohäsionspolitik geschaffen werden. Die stärkere Kopplung der Mittel an Umwelt- und Klimaziele und Ziele in der Migration und Integration sowie die Beachtung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit würden den europäischen Mehrwert des EU-Budgets steigern. Der europäische Nutzen des EU-Budgets könnte weiter gesteigert werden durch die Einführung eines Korbs von (steuerbasierten) Eigenmittelquellen (zusätzlich zu den diesbezüglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission bieten sich Steuern auf den Flugverkehr sowie ein Grenzausgleichssystem für den EU-Emissionshandel an) als teilweiser Ersatz für die auf der Umsatzsteuer-Bemessungsgrundlage sowie den BNE basierenden nationalen Beiträgen, die derzeit überhaupt keinen Beitrag zur Umsetzung zentraler EU-Ziele und EU-Strategien leisten. Eine Erhöhung des Zielwerts für das Klima-Mainstreaming über den Vorschlag der Europäischen Kommission von 25% der Gesamtausgaben hinaus, der konsequente Ausschluss der Förderung fossiler Energien sowie die Nutzung "grüner" Eigenmittelquellen würden das EU-Budget zu einem zentralen Baustein des anvisierten "Green Deal for Europe" machen und seinen "grünen" europäischen Mehrwert stärken. Eine gesamthafte Betrachtung ist erforderlich: Regulative Eingriffe, Ausgaben- und Einnahmenseite des EU-Budgets müssen zusammen gedacht werden; angesichts der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer muss nach Paketlösungen gesucht werden. Isolierte Diskussionen über einzelne Maßnahmen (und Maßnahmenbereiche) sind nicht zielführend. Die Querverbindungen zwischen den Ausgabenbereichen des Mittelfristigen Finanzrahmens (z. B. ländliche Entwicklung und Kohäsion oder Forschung und Regionalförderung) zu anderen Politikbereichen sind stärker zu beachten und zu nutzen.

E-Mail-Adressen: julia.bachtroegler@wifo.ac.at, angela.koeppl@wifo.ac.at, atanas.pekanov@wifo.ac.at,
margit.schatzenstaller@wifo.ac.at, franz.sinabell@wifo.ac.at

2019/320/W/0

© 2019 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 •
Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die Meinung des WIFO wieder

Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/62223>

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

Julia Bachtrögler, Angela Köppl, Atanas Pekanov, Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Begutachtung: Hans Pitlik

WIFO Working Papers

Dezember 2019

Abstract

Das EU-Budget für die Periode 2021 bis 2027 muss sich stärker als bisher am europäischen Mehrwert orientieren, um angesichts der kontroversiellen Positionen der Mitgliedsländer und deren primärer Orientierung an der Nettoposition eine Einigung zu ermöglichen. Eine weitere Stärkung des Anteils von Ausgaben für Forschung, klimafreundliche grenzüberschreitende Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur und die zweite Säule der Agrarpolitik sowie von proaktiven Asyl- und Migrations-/ Integrations- und Entwicklungsausgaben würde den europäischen Mehrwert der EU-Ausgaben erhöhen. Soll der Budgetrahmen nicht über den Vorschlag der Europäischen Kommission hinaus erhöht werden, können Spielräume durch eine stärkere Verringerung der ersten Säule der Agrarpolitik oder durch eine stärkere Fokussierung der Kohäsionspolitik geschaffen werden. Die stärkere Kopplung der Mittel an Umwelt- und Klimaziele und Ziele in der Migration und Integration sowie die Beachtung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit würden den europäischen Mehrwert des EU-Budgets steigern. Der europäische Nutzen des EU-Budgets könnte weiter gesteigert werden durch die Einführung eines Korbs von (steuerbasierten) Eigenmittelquellen (zusätzlich zu den diesbezüglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission bieten sich Steuern auf den Flugverkehr sowie ein Grenzausgleichssystem für den EU-Emissionshandel an) als teilweiser Ersatz für die auf der Umsatzsteuer-Bemessungsgrundlage sowie den BNE basierenden nationalen Beiträgen, die derzeit überhaupt keinen Beitrag zur Umsetzung zentraler EU-Ziele und -Strategien leisten. Eine Erhöhung des Zielwerts für das Klima-Mainstreaming über den Vorschlag der Europäischen Kommission von 25% der Gesamtausgaben hinaus, der konsequente Ausschluss der Förderung fossiler Energien sowie die Nutzung „grüner“ Eigenmittelquellen würde das EU-Budget zu einem zentralen Baustein des anvisierten „Green Deal for Europe“ machen und seinen „grünen“ europäischen Mehrwert stärken. Eine

gesamthafte Betrachtung ist erforderlich: Regulative Eingriffe, Ausgaben- und Einnahmenseite des EU-Budgets müssen zusammen gedacht werden; angesichts der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsländer muss nach Paketlösungen gesucht werden. Isolierte Diskussionen über einzelne Maßnahmen(-bereiche) sind nicht zielführend. Die Querverbindungen zwischen den Ausgabenbereichen des MFR (z.B. ländliche Entwicklung und Kohäsion oder Forschung und Regionalförderung) zu anderen Politikbereichen sind stärker zu beachten und zu nutzen.

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

Julia Bachtrögler, Angela Köppl, Atanas Pekanov, Margit Schratzenstaller, Franz Sinabell

Inhaltsverzeichnis	Seiten
1. Einleitung	1
2. Zum Volumen des MFR 2021-2027	3
3. Ausgabenstruktur	5
4. Reformen im Eigenmittelsystem	9
5. Querschnittsthemen	12
5.1 <i>Konditionierung der Mittelvergabe nach rechtsstaatlichen Kriterien</i>	12
5.2 <i>Verankerung des Querschnittsziels Klimaschutz</i>	12
6. Eurozonen-Budget	12
7. Schlussbemerkungen	14
Literaturhinweise	15

1. Einleitung¹

Die Europäische Kommission hat am 2. Mai 2018 einen Vorschlag für Gesamtvolumen und Struktur des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sowie für das Eigenmittelsystem der EU für die Periode 2021 bis 2027 vorgelegt (*European Commission, 2018A; 2018B; 2018C; 2018D; 2018E; 2018F; 2019*). Die seither geführten Diskussionen haben allerdings sehr deutlich gemacht, dass die Mehrheit der Regierungen der EU-Länder nicht primär an den Strukturen des EU-Budgets in einer gesamthaften Perspektive interessiert ist, sondern vielmehr das EU-Budget nach wie vor hauptsächlich als Umverteilungsinstrument gemessen am Netto-Zahlungsstrom begreift. Dadurch gerät die EU-Perspektive aus dem Blick. Entsprechend verengen sich die Verhandlungen zum nächsten EU-Budget wie in der Vergangenheit auf dessen Gesamtvolumen und die zu seiner Finanzierung erforderlichen Finanzmittel: Mit der Konsequenz, dass die meisten Nettozahlerstaaten vor allem darauf drängen, den Umfang des EU-Budgets und damit die eigenen Nettozahlungen zu begrenzen.

Die Nettoposition als Indikator für den länderspezifischen Nutzen aus dem EU-Budget greift zu kurz. Analysen zeigen, dass EU-Zahlungen vielfach nicht nur den Empfängerländern, sondern auch weiteren Ländern zugutekommen. Die Mittel der Regionalförderung erhöhen die Wirtschaftsleistung in den Ländern, die diese erhalten, und damit deren Importe, wovon vor allem Nicht-Kohäsionsländer mit ihren höheren Exportkapazitäten indirekt profitieren (vgl. z.B. *Naldini et al., 2019*). Ebenso wenig erfasst die Nettoposition die Vorteile aus dem EU-Integrationsprozess, etwa aus der Mitgliedschaft in Zoll- und Währungsunion oder dem Binnenmarkt (vgl. z.B. *Felbermayr et al., 2018; Mion – Ponattu, 2019*). Sie wird auch jenen Ausgaben nicht gerecht, die für die gesamte EU getätigt werden, etwa im Bereich Asylwesen oder in der Entwicklungszusammenarbeit.

Eine Fokussierung auf die länderspezifischen Nettopositionen lenkt von einer Diskussion über eine adäquate Höhe und Struktur des EU-Budgets erheblich ab. In einem ersten Schritt sollten die drängenden Herausforderungen für die EU identifiziert werden. Dazu zählen Flüchtlingsbewegungen und Migration, nicht rasch genug abgebaute regionale Ungleichheiten, hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit, Anpassungsbedarf an den digitalen und demographischen Wandel und den Klimawandel. In all diesen Bereichen hat die EU teilweise wichtige Zuständigkeiten. In einem zweiten Schritt sollten dann die erforderlichen Instrumente und die damit verbundenen Ausgaben festgelegt werden. Die Finanzierung ist schließlich in einem dritten Schritt zu vereinbaren.

Ausgabenstruktur wie Einnahmensystem sollten größtmöglichen europäischen Mehrwert schaffen. Ein europäischer Mehrwert wird dadurch erreicht, dass die EU solche Aufgaben übernimmt, bei denen Maßnahmen auf der EU-Ebene im Vergleich zu unkoordinierten Aktivitäten auf Ebene der einzelnen Mitgliedsländer einen höheren Nutzen erbringen, insbesondere deshalb, weil es sich um Aufgaben beziehungsweise Ausgaben mit grenzüberschreitender

¹) Dieses Working Paper stützt sich stark auf Schratzenstaller (2017 und 2019).

Tragweite oder sehr hohen Skalenvorteilen handelt (*European Commission, 2011, Bertelsmann Stiftung, 2018*). Diese Orientierung auf einen stärkeren europäischen Mehrwert sollte unabhängig vom künftigen Integrationsszenario für die EU und unabhängig vom Volumen des EU-Budgets verfolgt werden.

Grundsätzlich wären im Vergleich zur Vergangenheit die Voraussetzungen für eine Einigung auf ein zukunftsfähigeres Post-2020-EU-Budget relativ günstig.

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

Zweitens sollte der starke Anstieg der Zahl der Flüchtlinge und MigrantInnen das Bewusstsein geschärft haben, dass sich die EU nicht vor den globalen Entwicklungen abschotten kann, sondern eine nachhaltige Politik der Entwicklungszusammenarbeit ebenso wie eine proaktive und solidarische Asyl- und Integrationspolitik braucht.

Drittens bestehen eine Reihe von internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen, zu deren Bewältigung das EU-Budget einen stärkeren Beitrag als bisher leisten könnte und sollte. Dazu zählen etwa die nachhaltigen Entwicklungsziele, das Pariser Klimaabkommen oder die internationalen Bemühungen um eine angemessene Besteuerung multinationaler Unternehmen. Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat den Klimaschutz zur Priorität in ihrer Amtszeit gemacht und unter dem Titel „Green Deal für Europa“ mehrere Maßnahmen angekündigt, die das EU-Budget direkt betreffen (können).

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

Schließlich sollte die steigende Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur EU (*European Parliament, 2019*), die mit den Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich einhergeht, die Stärkung der europäischen Zusammenarbeit für nationale Politikerinnen und Politiker (auch innenpolitisch) attraktiver machen.

Das vorliegende Working Paper diskutiert ausgehend von den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018 Optionen, wie der europäische Mehrwert des EU-Budgets weiter gestärkt werden kann.

2. Zum Volumen des MFR 2021-2027

Gegenüber dem MFR 2014-2020 für die EU28, der sich gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 1% ohne bzw. 1,03% einschließlich Europäischem Entwicklungsfonds beläuft, bedeutet der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene MFR 2021-2027 mit 1,114% des BNE eine Erhöhung. Diese wird von der Europäischen Kommission mit den zusätzlichen Aufgaben der EU in den Bereichen Asylpolitik und Entwicklungszusammenarbeit, Jugend(mobilität) sowie Forschung und Innovation begründet.

Bezogen auf die EU27 (d.h. die EU ohne das Vereinigte Königreich) und unter Berücksichtigung des Europäischen Entwicklungsfonds (der ab 2021 in den MFR integriert werden soll) impliziert dagegen der Vorschlag der Europäischen Kommission eine leichte Reduktion des Budgetvolumens: von 1,13% ohne bzw. 1,16% einschließlich Europäischem Entwicklungsfonds bezogen auf das BNE der EU27 in der laufenden MFR-Periode auf 1,114% des BNE für die Periode 2021-2027 (*European Commission, 2019*).

Übersicht 1 zeigt, dass sich der Vorschlag der Europäischen Kommission bezogen auf die EU27 etwa im Rahmen der letzten MFR halten und jenen des MFR 1993 bis 1999 unterschreiten würde.

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

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

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

Die dem MFR zugrundeliegenden Ausgaben für Verpflichtungen summieren sich real (in Preisen von 2011) im aktuellen MFR auf 956 Mrd. € über die gesamte Siebenjahresperiode; in laufenden Preisen erreichen sie 1.087 Mrd. €. Sie sollen für den kommenden MFR auf 1.135 Mrd. € real (in Preisen von 2018) steigen (1.279 Mrd. € in laufenden Preisen, unter der Annahme einer jährlichen Inflationsrate von 2%).

Der Anfang Dezember 2019 von der finnischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Kompromissvorschlag sieht ein Volumen von 1,06% des BNE vor; dieser Wert liegt zwischen den 1% des BNE, den die restriktivsten Nettozahlerländer (Deutschland, Österreich, Schweden, Finnland,

Niederlande) fordern, und den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen 1,114% des BNE. Der finnische Kompromissvorschlag stellt, bezogen auf die EU27, ebenso wie der Entwurf der Europäischen Kommission, einen Rückgang des Budgetvolumens gemessen am BNE dar. Dieser Rückgang fällt ins Gewicht, da in dem von der Europäischen Kommission genannten Zielwert für den neuen MFR 0,03% des BNE für Entwicklungszusammenarbeit enthalten sind, die derzeit außerhalb des MFR budgetiert sind.

3. Ausgabenstruktur

Núñez Ferrer *et al.* (2016) halten fest, dass in der jüngeren Vergangenheit eine gewisse, wenn auch begrenzte, Verschiebung der Struktur der EU-Ausgaben hin zu Bereichen mit höherem europäischem Mehrwert stattgefunden hat. Allerdings liefert das EU-Budget in seiner gegenwärtigen Struktur immer noch zu wenig „echten“ europäischen Mehrwert (HLGOR, 2016). Heinemann (2016) weist darauf hin, dass aus EU-Mitteln nach wie vor zu viele Projekte finanziert werden, die lediglich einen lokalen Mehrwert bieten. Die Ausgabenstruktur des MFR 2014 bis 2020 weist in Hinblick auf den europäischen Mehrwert mehrere Defizite auf.

Erstens konservieren die Agrarausgaben primär die bestehenden konventionellen Produktionsstrukturen innerhalb der „ersten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (Bonfiglio *et al.*, 2014). Ein großer Teil der Agrarsubventionen geht an große, konventionell arbeitende Produzenten. Für die nachhaltigkeitsorientiertere „zweite Säule“ der Agrarpolitik, die unter anderem aktiv ökologische Produktion und ländliche Beschäftigung auf kleineren Höfen unterstützen kann, werden derzeit nur knapp ein Viertel der gesamten Agrarausgaben verwendet. Auch nach den letzten Reformen wirkt die Agrarpolitik tendenziell regressiv auf die regionale und die personelle Einkommensverteilung (Núñez Ferrer – Kaditi, 2007).

Zweitens fokussiert die Struktur- und insbesondere die Kohäsionspolitik in denentwicklungsschwachen Ländern nach wie vor stark auf eine traditionelle Infrastrukturpolitik, die materielle (Groß-)Infrastrukturprojekte bevorzugt. Den zweitgrößten Budgetposten bildet die Förderung von Forschung und Innovation, die vollständig vom Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung getragen wird; erst danach folgen Projekte zur Förderung der kohlenstoffarmen Wirtschaft und im Bereich Klimaschutz sowie Förderungen für KMUs. Zudem fließt ein nicht unbeträchtlicher Teil der Agrar- und Kohäsionsausgaben in die „reicheren“ Mitgliedsländer.

Drittens machen Ausgaben für Forschung und Infrastruktur (unter anderem grenzüberschreitende Energieversorgungs- und Verkehrsinfrastruktur) mit etwa 13% immer noch einen relativ geringen Anteil an den Gesamtausgaben der EU aus. Mit 35% ist der Anteil der Ausgaben, der in klimarelevante Forschung fließt, relativ begrenzt.

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

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

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

Mehrfähriger Finanzrahmen 2014-2021	Mio. €	Anteil in %	In % BNE	Mehrfähriger Finanzrahmen 2021-2027	Mio. €	Anteil in %	In % BNE
1a. Intelligentes und integratives Wachstum	142 130	13,1	0,13	1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	187 370	14,6	0,16
Horizon 2020	79 402	7,3	0,07	Forschung und Innovation (F&I)	102 573	8,0	0,09
Fazilität 'Connecting Europe' (CEF)	21 937	2,0	0,02	Horizont Europa	97 600	7,6	0,08
ERASMUS (Programm, der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport)	14 775	1,4	0,01	Europäische Strategische Investitionen	49 973	3,9	0,04
Sonstige	26 016	2,4	0,02	Fazilität 'Connecting Europe' (CEF)	24 480	1,9	0,02
				Binnenmarkt	6 391	0,5	0,01
				Raumfahrtprogramm	16 235	1,3	0,01
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	366 791	33,9	0,34	2. Zusammenhalt und Werte	442 412	34,6	0,39
				Kohäsionsfonds	374 414	29,3	0,33
				Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	273 240	21,4	0,24
				Europäischer Sozialfonds	101 174	7,9	0,09
				ERASMUS (Programm, der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport)	30 000	2,3	0,03
				Wirtschafts und Währungsunion (EMU - Economic and Monetary Union)	25 113	2,0	0,02
2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	420 034	38,8	0,39	3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	378 920	29,6	0,33
Gemeinsame Agrarpolitik	408 312	37,7	0,38	Gemeinsame Agrarpolitik	365 006	28,5	0,32
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft	312 735	28,9	0,29	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft	286 195	22,4	0,25
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	95 577	8,8	0,09	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	78 811	6,2	0,07
Sonstige	11 722	1,1	0,01	Sonstige	13 914	1,1	0,01
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	17 725	1,6	0,02	4. Migration und Grenzmanagement	34 902	2,7	0,03
Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)	3 137	0,3	0,00	Asyl- und Migrationfonds	10 415	0,8	0,01
Fonds für die interne Sicherheit	3 764	0,3	0,00	Grenzmanagement	21 331	1,7	0,02
Sonstige	10 824	1,0	0,01	Sonstige	3 156	0,2	0,00
				5. Sicherheit und Verteidigung	27 515	2,2	0,02
				Sicherheit	4 806	0,4	0,00
				Verteidigung	19 500	1,5	0,02
				Sonstige	3 209	0,3	0,00
4. Europa in der Welt	66 262	6,1	0,06	6. Nachbarschaft und die Welt	123 002	9,6	0,11
Europäischer Auswärtiger Dienst	54 563	5,0	0,05	Europäischer Auswärtiger Dienst	105 219	8,2	0,09
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz im Ausland	6 622	0,6	0,01	Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz im Ausland	11 000	0,9	0,01
Nachbarschaft-, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	40 012	3,7	0,04	Nachbarschaft-, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	89 500	7,0	0,08
Sonstige	7 929	0,7	0,01	Sonstige	4 719	0,4	0,00
Instrument für Heranführungshilfe	11 699	1,1	0,01	Instrument für Heranführungshilfe	14 500	1,1	0,01
5. Europäische öffentliche Verwaltung	69 584	6,4	0,07	7. Europäische öffentliche Verwaltung	85 287	6,7	0,07
6. Kompensationen	29	0,0	0,00				
Insgesamt	1 082 555	100,0	1,02	Insgesamt	1 279 408	100,0	1,11

Q: Europäische Kommission; eigene Berechnungen und Zusammenstellung. - ¹) Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI), Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), Instrument für Stabilität (IfS), Partnerschaftsinstrument (PI), Instrument für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), Katastrophenschutzverfahren, durchgeführt vom Europäische Notfallabwehrzentrum (ERC), europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe (EVHAC), EU-Freiwilligeninitiative für humanitäre Hilfe (EUAV).

Dafür soll ein größerer Teil des Budgets für Forschung und Infrastruktur sowie für Entwicklungszusammenarbeit und eine gemeinsame Asylpolitik verwendet werden. Allerdings sind im Bereich von Forschung und Infrastruktur die Steigerungen eher gering: Der Ausgabenanteil des europäischen Forschungsrahmenprogramms Horizon Europa würde sich auf 7,6% erhöhen; gegenüber dem aktuellen Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020, das einen Anteil von 7,3% an den Gesamtausgaben hat, stellt das einen moderaten Anstieg dar. Der Anteil, der der Connecting Europe Facility (grenzüberschreitende Verkehrs- und Energieversorgungsinfrastruktur) gewidmet ist, wird mit 2% stagnieren. Die deutlichsten Erhöhungen sind für die Bereiche Migration, Asyl, Grenzmanagement, Verteidigung und externe Beziehungen vorgesehen, die insgesamt ihren Anteil an den Gesamtausgaben mehr als verdoppeln werden, von derzeit 7,7% auf 15,5%. Der Anteil der klimarelevanten Ausgaben soll vom derzeitigen Zielwert von 20% auf 25% der Gesamtausgaben erhöht werden. Klima- und Beschäftigungsziele sollen sowohl in der Agrar- wie auch der Kohäsionspolitik stärkere Berücksichtigung finden, und die Einhaltung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit soll Voraussetzung für den Erhalt von EU-Mitteln werden. Diese Strukturverschiebungen implizieren grundsätzlich eine stärkere Orientierung der Ausgaben der EU am europäischen Mehrwert.

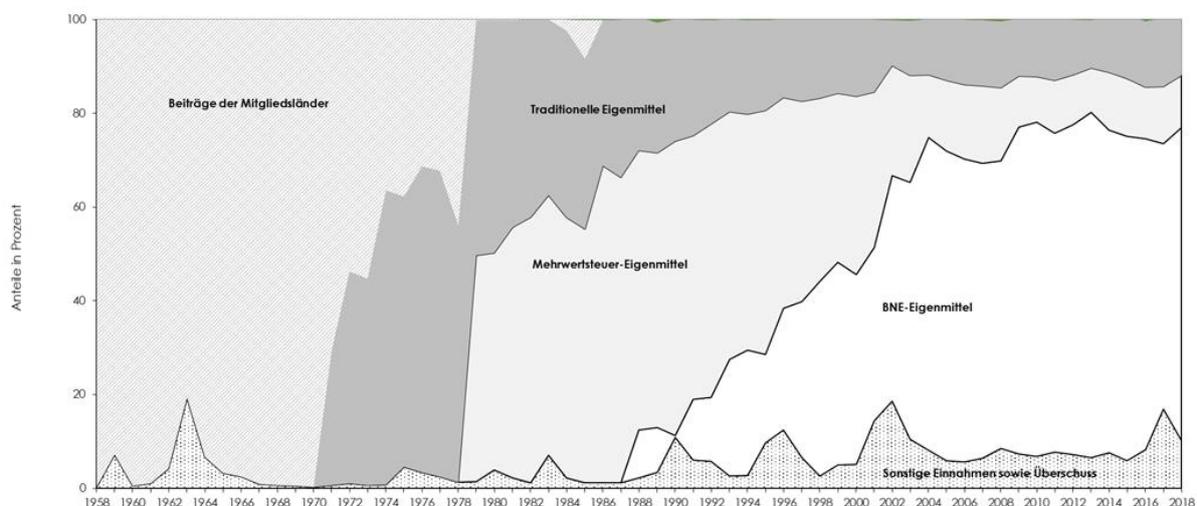
Eine weitere Stärkung des Ausgabenanteils von Forschung, klimafreundlicher grenzüberschreitender Verkehrsinfrastruktur und der zweiten Säule der Agrarpolitik, einer proaktiven Asyl- und Migrations-/Integrationspolitik und Entwicklungspolitik würde den europäischen Mehrwert der EU-Ausgaben erhöhen (*Schratzstaller, 2017*). Soll der Budgetrahmen nicht über den Vorschlag der Europäischen Kommission hinaus erhöht werden, können Spielräume vor allem durch eine stärkere Senkung der für die erste Säule der Agrarpolitik vorgesehenen Mittel oder durch eine weitergehende Fokussierung der Kohäsionspolitik geschaffen werden. Im Bereich der Agrarpolitik wären neben einer Reduktion der Gesamtausgaben der ersten Säule eine effektive Deckelung der Direktzahlungen sowie eine Verschiebung hin zur zweiten Säule Optionen. Im Bereich der Kohäsionspolitik gibt es einen Trade-off zwischen dem Fokus der Mittel auf die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und somit insbesondere den Aufholprozess der am stärksten benachteiligten Regionen einerseits, und andererseits dem Anliegen, die Bewältigung von Herausforderungen, die auch etwa städtische Regionen in weiter entwickelten Ländern betreffen, zu unterstützen (z. B. Arbeitslosigkeit, Migration, Integration).. *Darvas et al. (2019)* zeigen, dass sich insbesondere durch EU-Mittel geförderte grenzüberschreitende Projekte positiv auf das Wachstum von Regionen auswirken, und zwar unabhängig davon, ob es sich um weniger oder weiter entwickelte Regionen handelt. *Bachtrögler et al. (2019)* finden auf der Ebene der Förderungsempfänger einer Region, dass die Effekte auf Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung von geförderten Industrieunternehmen von Land zu Land bzw. Region zu Region stark variieren. Für drei von sieben untersuchten Ländern wird gezeigt, dass der Effekt auf das Beschäftigungswachstum der geförderten Unternehmen in einkommensschwächeren Regionen, wo Unternehmen vermutlich mehr auf die Förderung angewiesen sind, signifikant größer ist. Über den wachstumsfördernden Effekt der EU-Strukturförderungen in den weniger entwickelten Regionen insgesamt liegt in der Literatur ein

breiter Konsens vor (siehe z.B. *Pienkowski – Berkowitz, 2016*), wobei die Effektivität der Förderungen in diesen Regionen mit besseren Institutionen und höherem Bildungsstand steigt (*Becker et al., 2013*). Auf nationaler Ebene zeigen *Crescenzi – Giua (2017)*, dass sich ein großer Teil des EU-weit erzielten Wachstumseffekts auf Deutschland konzentriert, während die Struktur- und Kohäsionsmittel in südeuropäischen Ländern nicht in allen vergangenen MFR-Perioden Wachstum generierten. Eine Schlussfolgerung aus diesen Analysen ist, dass sich die EU-Kohäsionsmittel auf die im EU-Vergleich weniger entwickelten Regionen fokussieren sollten, wobei die Förderung stabiler Institutionen sowie der Absorptionsfähigkeit für die Wirksamkeit der Förderung notwendig ist. In allen Regionen sollte sich die Auswahl der geförderten Projekte im Sinne der „intelligenten Spezialisierung“ an den lokalen Gegebenheiten, Bedürfnissen und Stärkefeldern, unter Berücksichtigung nationaler Herausforderungen und Ziele, orientieren, um die Effektivität der EU-Strukturmittel zu steigern. Ein verstärkter Fokus auf grenzüberschreitende Projekte wäre für die Kohäsionsmittel allgemein, insbesondere aber für jene, die an die reicheren Länder geleistet werden, zu diskutieren. Zudem muss das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass – wie etwa *Núñez Ferrer – Katarivas (2014)* zeigen – Kohäsionspolitik und eine dadurch bewirkte Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern letztlich allen Mitgliedsländern nutzt und nicht nur jenen, die direkte Empfänger von Kohäsionsmitteln sind.

4. Reformen im Eigenmittelsystem

Parallel zu grundlegenden Reformen der EU-Ausgaben sollte das EU-Eigenmittelsystem einer Fundamentalreform unterzogen werden. Zwar hat das bestehende Eigenmittelsystem durchaus seine Vorzüge: Es sorgt für stetige, vorhersehbare und verlässliche Einnahmen; es garantiert ein ausgeglichenes Budget; es resultiert in einer „fairen“ Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsländern; und es beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip, da die Mitgliedsländer frei über die Verteilung der Belastung aus den Beitragszahlungen auf die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler entscheiden können (Schratzestaller et al., 2017). Dennoch wird das Eigenmittelsystem seit langem mit einer Reihe von Kritikpunkten konfrontiert (Schratzestaller et al., 2016). Da es sich zunehmend aus nationalen Beiträgen speise (2018 machten die nationalen Beiträge, d.h. BNE-Eigenmittel und Mehrwertsteuer-Eigenmittel, 77% der Gesamteinnahmen der EU aus, vgl. Abbildung 1), nehme die fiskalische Autonomie der EU langfristig ab und werde eine Nettozahler-Perspektive gefördert. Zudem seien nach Anwendung der diversen Rabatte die Finanzierungslasten nicht mehr „fair“ auf die Mitgliedsländer verteilt.

Abbildung 1: Langfristige Entwicklung der EU-Eigenmittel, Anteile in Prozent der Gesamteinnahmen



Q: Europäische Kommission eigene Zusammenstellung.

Der wichtigste Kritikpunkt bezieht sich darauf, dass das Eigenmittelsystem überhaupt nicht zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung sowie weiteren zentralen EU-Zielen und Strategien beiträgt. Vor diesem Hintergrund könnten innovative (steuerbasierte) Eigenmittel im Rahmen eines insgesamt fiskalisch neutralen Ansatzes einen beträchtlichen Teil der nationalen Zahlungen in das EU-Budget ersetzen und damit den Beitrag des Eigenmittelsystems zur Umsetzung zentraler EU-Ziele stärken (Schratzestaller, 2017, Schratzenstaller – Krenek, 2019). Indirekt könnten diese (steuerbasierten) Eigenmittel im Sinne eines supranationalen aufkommensneutralen

„tax shift“ die Nachhaltigkeit der Besteuerung in der EU stärken: Denn durch die Reduktion nationaler Beitragszahlungen wird Spielraum für die Mitgliedsländer geschaffen, weniger nachhaltigkeitsorientierte Abgaben (insbesondere die in vielen Mitgliedstaaten hohen Abgaben auf Arbeit) zu senken.

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

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

Übersicht 3: Optionen für nachhaltigkeitsorientierte innovative Eigenmittelquellen und Aufkommenspotential

Study	Potential tax-based own resource	Reference year	Member States involved	Details	Potential revenues, billion €	Potential revenues, % of EU revenues 2017
Krenek/ Schratzenstaller (2017A)	carbon-based flight ticket tax	2014	EU28	carbon price 25 € to 35 € per tonne CO ₂ emissions	4 to 5	2.9 to 3.6
Krenek/ Sommer/ Schratzenstaller (2018)	border carbon adjustment for the EU Emission Trading System	2021	EU28	carbon price 54 € per tonne carbon emissions embodied in imports	27 to 84	19.4 to 60.4
Nerudová/ Dobranschi/ Solilová/ Schratzenstaller (2018)	surcharge on national fuel tax	2014	EU28	0.03 € to 0.20 € per liter fuel	13 to 86	9.4 to 61.9
Nerudová/ Schratzenstaller/ Solilová (2017)	financial transactions tax	2016	EU10 ("Coalition of the Willing")	0.1% on equity; 0.01% on derivatives	4 to 33	2.9 to 23.7
Krenek/ Schratzenstaller (2017B)	net wealth tax	2014	EU20 (Member States for which HFCs data are available)	1% on household net wealth above € 1 million; 1.5% on household net wealth above € 1.5 million	156	112.2
Nerudová/ Solilová (2019)	CCCTB-based own resource	2014	EU28	1% of CCCTB	8	5.8

Q: Schratzenstaller – Krenek (2019).

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

5. Querschnittsthemen

5.1 Konditionierung der Mittelvergabe nach rechtsstaatlichen Kriterien

Darüber hinaus soll ein Mechanismus eingeführt werden, mit dem die Vergabe von EU-Mitteln an die Einhaltung von rechtsstaatlichen Prinzipien gekoppelt werden soll (*European Commission*, 2018D): Stellt die Europäische Kommission eine systematische Schwächung der Justiz fest, kann sie dem Rat der Mitgliedstaaten empfehlen, dem betreffenden Land EU-Mittel zu entziehen. Begründet wird dieser neue Mechanismus nicht explizit mit dem Schutz der Grundwerte der EU, sondern mit der Wahrung der finanziellen Interessen der anderen Mitgliedstaaten (*European Commission*, 2018A). Auch wenn die praktische und politische Umsetzbarkeit dieses Vorschlages im Detail noch zu klären wäre (*Becker*, 2018), so ist die Koppelung der Vergabe von EU-Mitteln an die Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich zielführend: Ein effizienter Mitteleinsatz und die Erhöhung der Absorptionsfähigkeit der „ärmeren“ Regionen erfordern die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards. Zudem gibt der Verordnungsvorschlag zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit einen wichtigen Impuls in der Debatte über die Zukunft der EU jenseits rein ökonomischer und fiskalischer Erwägungen.

5.2 Verankerung des Querschnittsziels Klimaschutz

Die Klimamainstreaming-Vorgabe beträgt im laufenden MFR 20% der Gesamtausgaben, die aus heutiger Sicht knapp erreicht werden (*D'Alfonso*, 2019). Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht eine Anhebung dieser Vorgabe auf 25% vor; das Europäische Parlament fordert eine Erhöhung auf 30%.

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

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

6. Eurozonen-Budget

Ein eigenes Eurozonen-Budget wird seit längerem diskutiert, sowohl im Rahmen der laufenden Initiativen zur Reform der Europäischen Währungsunion als auch der Verhandlungen zum Post-

2020-MRF²). Schließlich einigte man sich Anfang Oktober 2019 auf ein Eurozonen-Budget, das unter dem Titel Budgetinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit in den MFR integriert werden soll³). Dieses Budgetinstrument soll strukturelle Reformen und Investitionen der Eurozonen-Länder finanzieren, um Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz sowie nachhaltiges Wachstum zu fördern.

Das neue Instrument soll allerdings zunächst ein bescheidenes Volumen haben. Die jüngste Einigung sieht ein Gesamtvolumen von 17 Milliarden Euro für den Siebenjahreszeitraum des nächsten MFR als Ausgangsbasis für die weiteren MFR-Verhandlungen vor. Das Budget wird aus Beiträgen der Eurozonen-Länder finanziert; jedes beitragende Land soll mindestens 70% seiner Beiträge in Form von Zuschüssen zur Finanzierung struktureller Reformen und Investitionen zurückerhalten. Die zwei Hauptindikatoren für die Mittelverteilung sollen die Bevölkerungszahl und das pro-Kopf-BIP sein in dem Sinne, dass ärmere Länder anteilmäßig mehr erhalten. Etwa 20% der Mittel werden nicht ex ante zugeteilt, sondern werden reserviert für den Bedarfsfall für Länder, die sich besonderen Herausforderungen gegenübersehen. Ihre Auszahlung soll gekoppelt werden an das Vorliegen von in Hinblick auf die bestehenden politischen Prioritäten der Eurozone besonders ambitionierten Reformplänen. Die reguläre nationale Kofinanzierungsrate soll 25% sein, sie kann allerdings unter bestimmten Umständen reduziert werden; diese Möglichkeit reduzierter Kofinanzierungsraten ist das einzige Stabilisierungselement des Eurozonen-Budgets. Die Eurozonen-Länder sollen gemeinsam über die strategischen Prioritäten entscheiden, für deren Finanzierung Mittel bereitgestellt werden können, während die Europäische Kommission die Implementierung der geförderten Projekte und Reformen überwachen soll.

Abgesehen von seiner geringen Höhe weist der Umfang des geplanten Eurozonen-Budget keinerlei Flexibilität auf, sodass es kaum eine Stabilisierungsfunktion in wirtschaftlichen Schwächephasen ausüben können wird. Zudem stellt sich die Frage, ob es nicht bereits bestehende Ausgabenbereiche des MFR, insbesondere im Bereich der Regional- und Kohäsionspolitik, dupliziert. In der geplanten Ausgestaltung wird das Eurozonen-Budget keine stabilisierungspolitische Rolle in künftigen ökonomischen Krisen spielen können. Es wird daher keinen Beitrag leisten können zu einem der fundamentalen Probleme in der Architektur der Währungsunion – dass nämlich die Europäische Zentralbank die alleinverantwortliche Institution für Stabilisierungspolitik nach makroökonomischen Schocks ist. Eine Reihe von AutorInnen haben in den letzten Jahren Reformvorschläge vorgelegt⁴), von denen einige auf die Notwendigkeit eines eigenen EU-Budgets zur Bekämpfung makroökonomischer Schocks hinweisen. Ein gemeinsamer fiskalpolitischer Mechanismus wird insbesondere für Situationen als hilfreich betrachtet, in denen sich die Zinsen bereits an der Nullgrenze befinden.

Insgesamt hat das Eurozonen-Budget in der derzeit geplanten Ausgestaltung aufgrund seiner geringen Höhe und der geplanten Aufgaben wohl eher eine symbolische Bedeutung. Es ist

²) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3406715

³) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc>

⁴) Vgl. Pekanov (2019) für einen Überblick über die Diskussion und jüngere Reformvorschläge.

kein Durchbruch in den Initiativen zur Reform der Konstruktionsfehler der Währungsunion bzw. des MFR. Allerdings kann es als ein erster Schritt in Richtung stärkerer finanzpolitischer Integration in der Währungsunion und als Ausgangspunkt für weitere Integrationsschritte gesehen werden.

7. Schlussbemerkungen

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

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

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

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

Literaturhinweise

- Bachtrögler, J., Fratesi, U., Perucca, G., 2019, The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy, *Regional Studies*, forthcoming, <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>.
- Becker, S. O., Egger, P. H., & Von Ehrlich, M., 2013, Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 29-77.
- Becker, P., 2018, Die Kohäsionspolitik als Instrument europäischer Wirtschaftspolitik, *ifo Schnelldienst*, 71(12), S. 17-20.
- Bertelsmann Stiftung, 2017, *How Europe can Deliver*, Gütersloh.
- Bonfiglio, A., Esposti, R., Pagliacci, F., Sotte, F., Camaioni, B., 2014, Regional perspectives and distributional effects of European regional policies, *WWWforEurope Working Paper* Nr. 66.
- Crescenzi, R., & Giua, M., 2019, One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, 1-11.
- D'Alfonso, A., 2019, Mainstreaming of Climate Action in the EU Budget, Brüssel, [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/IDAN/2019/642239/EPRS_IDA\(2019\)642239_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/IDAN/2019/642239/EPRS_IDA(2019)642239_EN.pdf).
- Darvas, Z., Mazzas, J., Midoes, C., 2019, Cross-border, but not national, EU interregional development projects are associated with higher growth, <https://bruegel.org/2019/10/cross-border-but-not-national-eu-interregional-development-projects-are-associated-with-higher-growth/>.
- European Commission, 2019, Technical Briefing on the EU's Next Long-term EU Budget, https://ec.europa.eu/info/publications/technical-briefing_en.
- European Commission, 2018A, A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 321 final, Brüssel.
- European Commission, 2018B, Proposal for a Council Regulation Laying Down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel.
- European Commission, 2018C, Proposal for an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, COM(2018) 323 final, Brüssel.
- European Commission, 2018D, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brüssel.
- European Commission, 2018E, Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, Brüssel.
- European Commission, 2018F, Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System, SWD(2018) 172 final, Brüssel.
- European Commission, 2017A, White Paper on the Future of Europe – Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025, Brüssel.
- European Commission, 2017B, Reflection Paper on the Deepening of the European Economic and Monetary Union, Brüssel.

- European Commission, 2016, Next Steps for a Sustainable European Future – European Action for Sustainability, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 739 final, Brüssel.
- European Commission, 2011, The Added Value of the EU Budget, SWD(2011) 867 final, Brüssel.
- European Parliament, 2019, First Results of the European Parliament Post-electoral Survey, https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/election2019/EB915_SP_EUROBAROMETER_POSTEE19_FIRSTRESULTS_EN.pdf.
- Felbermayr, G., Gröschl, J., Heiland, I., 2018, Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Working Paper, Nr. 250.
- High Level Group on Own Resources, 2016, Future Financing of the EU, Brüssel.
- Heinemann, F., 2016. Strategies for a European EU Budget. In Thiess Büttner and Michael Thöne (eds.). The Future of EU Finances. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 95-112.
- Krenek, A., Sommer, M., Schratzenstaller, M., 2018, Sustainability-oriented Future EU Funding: A European Border Carbon Adjustment, FairTax Working Paper, Nr. 15.
- Krenek, A., Schratzenstaller, M., 2017, Sustainability-oriented Tax-based Own Resources for the European Union: A European Carbon-based Flight Ticket Tax, *Empirica*, 44(4), S. 665-686.
- Mion, G., Ponattu, D., 2019, Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions, Bertelsmann Stiftung Policy Paper, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/estimating-economic-benefits-of-the-single-market-for-european-countries-and-regions/>.
- Naldini, A., Daraio, A., Vella, G., Wolleb, E., Römisch, R., 2019, Research for REGI Committee – Externalities of Cohesion Policy, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels: European Parliament.
- Núñez Ferrer, J., Kaditi, E., 2007, The EU added value of agricultural expenditure – from market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of the CAP, Brüssel.
- Núñez Ferrer, J., Katarivas, M., 2014, What are the effects of the EU budget? Driving force or drop in the ocean? CEPS Special Report No. 86, Brüssel.
- Núñez Ferrer, J., Le Cacheux, J., Benedetto, G., Saunier, M., 2016, Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget, study commissioned by the European Commission on behalf of the High Level Group on Own Resources, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/highlights/hlgor-studies-external-studyonfinancingofeu-budget-june-2016_en.pdf.
- Pienkowski, J., Berkowitz, P., 2016, Econometric assessments of cohesion policy growth effects, in: Bachlter, J., Berkowitz, P., Hardy, S., Muravska, T. (Hrsg.), EU cohesion policy: reassessing performance and direction, New York, S. 55–68.
- Schratzenstaller, M., 2019, Brexit and the EU-Budget, in: Zamparini, L., Villani-Lubelli, U. (Hrsg.), Features and Challenges of the EU Budget. A Multidisciplinary Analysis, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, S. 180-204.
- Schratzenstaller, M., 2017, The Next Multiannual Financial Framework (MFF), its Structure and the Own Resources, In-depth Study on behalf of the European Parliament's Budget Committee, Brüssel.
- Schratzenstaller, M., Krenek, A., 2019, Tax-based Own Resources to Finance the EU Budget, *Intereconomics*, 54(3), S. 171-177.
- Schratzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., Dobranschi, M., 2017, EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – A Survey, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 237(3), S. 163-189.
- Schratzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., Dobranschi, M., 2016, EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget – Pros, Cons and Sustainability-Oriented Criteria to Evaluate Potential Tax Candidates, Universität Umeå, FairTax Working Paper Series, Nr. 3.
<http://umu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A934128&dswid=5481>.