



EUROPA
Briefing

EU-Haushalt: Was kostet Europa?

Der Haushalt der Europäischen Union ist vergleichsweise klein, doch seine Finanzierung und Verwendung werden kontrovers diskutiert. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs spitzt sich die Debatte weiter zu. Woher bekommt die EU ihr Geld? Wem nutzen die Ausgaben? Und welche Vorschläge gibt es, um den Haushalt transparenter und effektiver zu gestalten?

Was kostet die Europäische Union?

Der Haushalt der EU umfasst knapp 150 Milliarden Euro jährlich, circa ein Prozent der europäischen Wirtschaftsleistung. Ob diese Summe groß genug ist, hängt davon ab, was der Haushalt leisten soll. Sie entspricht in etwa dem Budget des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das knapp 140 Milliarden Euro pro Jahr zur Verfügung hat.

Die EU finanziert sich größtenteils aus Beiträgen der Mitgliedstaaten. Obwohl ursprünglich Zölle als Haupteinnahmequelle vorgesehen waren, machen diese heute nur noch ungefähr ein Achtel der Einkünfte aus. Generell hängt die Beitragshöhe von der Wirtschaftskraft eines Landes ab. Doch über die Jahre haben sich mehrere Ausnahmen für Mitglieder etabliert, die ihre regulären Zahlungen für eine übermäßige Belastung hielten, beispielsweise Deutschland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich.

Wie viel Geld der EU zur Verfügung steht, legen die EU-Mitglieder im sogenannten **↻ mehrjährigen Finanzrahmen fest**. Lange Zeit wurden regelmäßig größere Summen bereitgestellt, um den wachsenden Aufgabenfeldern der EU Rechnung zu tragen. Im aktuellen Finanzrahmen, der bis 2020 läuft, sind dagegen preisbereinigt nur sehr geringe Zuwächse vorgesehen.

Es ist umstritten, wie das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der EU-Mitgliedschaft berechnet werden sollte. Es lässt sich argumentieren, dass der Hauptnutzen der EU nicht aus ihren Ausgaben, sondern aus ihrer Politik entsteht. Doch der Wert des europäischen Binnenmarkts, einer koordinierten Wirtschaftspolitik oder einer wirkungsvollen Außenpolitik lässt sich schwer auf die einzelnen Staaten und Bürger umrechnen. Daher konzentriert sich die Haushaltsdebatte oft auf den **↻ Nettosaldo**. Diese Aufrechnung ist insofern problematisch, als dadurch zwangsläufig manche EU-Mitglieder als Gewinner und andere als Verlierer dargestellt werden.



Mehrjähriger Finanzrahmen

Alle sieben Jahre verhandeln die EU-Mitgliedstaaten die Prioritäten und die Finanzierung des EU-Haushaltes neu und legen sie im mehrjährigen Finanzrahmen fest. Die Entscheidung muss einstimmig getroffen werden, was oft zu zähen Verhandlungen führt. Kleinere Anpassungen erfolgen jährlich.

Nettosaldo

Die Differenz zwischen den Mitteln, die ein EU-Mitgliedstaat durch EU-Programme erhält und den Zahlungen, die er an den Haushalt leistet. Der Saldo wird manchmal verwendet, um den Nutzen der EU-Mitgliedschaft für ein Land zu illustrieren, ist dazu aber nur bedingt geeignet.



„Jeder Euro, den wir für den EU-Haushalt zur Verfügung stellen, kommt – direkt oder indirekt – mehrfach zu uns zurück.“

Bundesaußenminister Sigmar Gabriel
in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung
am 21. März 2017



„Der EU-Haushalt ist eines der wichtigsten Werkzeuge der EU. [...] Er muss grundlegend überdacht werden und sollte sich stärker auf gemeinsame Herausforderungen wie die Sicherung unserer Außengrenzen, die Stabilisierung unserer Nachbarschaft oder den Kampf gegen Klimawandel konzentrieren.“

Mario Monti, ehemaliger Premierminister Italiens
bei der Vorstellung der Empfehlungen der Hochrangigen
Gruppe „Eigenmittel“ in Brüssel am 17. Januar 2017

Wofür gibt die EU derzeit Geld aus?

Der EU-Haushalt befindet sich in einem langsamen Umbruch. Im Jahr 2000 gab die EU noch die Hälfte ihrer Gelder für die Unterstützung der Landwirtschaft aus. Dieser Anteil ist seitdem um mehr als zehn Prozentpunkte gesunken. Heute liegt der Fokus stärker auf europäischer Infrastruktur, Forschung und gemeinsamer Außenpolitik, wobei diese neuen Bereiche noch immer weniger als ein Viertel der Gesamtausgaben ausmachen. Für die Strukturpolitik, die schwächere Regionen der EU wirtschaftlich unterstützt, wird etwa ein Drittel des Geldes verwendet.

Die Priorisierung der Ausgaben ist hoch umstritten. Länder wie Deutschland, die mehr Geld einzahlen, als sie aus dem Haushalt erhalten, argumentieren oft für eine stärkere Konzentration auf Bereiche wie Forschung, Verteidigung oder die Migrationspolitik. Hier sehen sie die Möglichkeit, durch EU-Ausgaben einen **euro-päischen Mehrwert** zu schaffen. Länder wie Polen und Ungarn halten dagegen, dass Strukturpolitik die EU zusammenhält und einen Ausgleich dafür schafft, dass wirtschaftlich stärkere Länder den Binnenmarkt zu ihrem Vorteil nutzen.

Der EU-Haushalt ist kein Instrument der Eurozone. Er ist nicht darauf ausgelegt, wirtschaftliche Schocks abzufedern, die der Währungsunion gefährlich werden können. Dazu wäre beispielsweise eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung oder ein flexibler Investitionsfonds nötig. Auch der **Europäische Stabilitätsmechanismus** steht außerhalb des EU-Haushaltes.

Neue Aufgaben lassen sich nur mühsam in den Haushalt integrieren. Ein Großteil der EU-Mittel wird zu Beginn eines mehrjährigen Finanzrahmens bestimmten Mitgliedstaaten und Aufgabenfeldern zugeteilt. Daher fällt es der EU schwer, rasch Gelder für unvorhergesehene Herausforderungen bereitzustellen. Das zeigte sich beispielsweise in der Eurokrise und während der Flüchtlingskrise.



Europäischer Mehrwert

Die Bündelung von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene ist in manchen Bereichen effektiver als getrennte nationale Anstrengungen. Klassische Beispiele für einen europäischen Mehrwert sind gemeinsame Ausgaben für die Verteidigungspolitik oder Grundlagenforschung. Die genaue Definition ist umstritten.

Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

Der ESM ist eine Finanzinstitution, die von den Euroländern kontrolliert wird. Er erlaubt es, Mitglieder der Gemeinschaftswährung durch Kredite zu unterstützen, wenn deren Zahlungsfähigkeit aufgrund einer Krise in Zweifel steht. Der ESM kann bis zu 500 Milliarden Euro an Krediten vergeben.



„Die Kohäsionspolitik, also die Milliarden Euro [...], die meistens direkt in Infrastruktur investiert werden, sind heute das effizienteste Werkzeug, mit dem die EU Wachstum schaffen kann.“

Donald Tusk, Premierminister Polens
in Bukarest am 1. Juni 2012



„Wenn die Briten [die EU] verlassen, dann muss das Budget entsprechend schrumpfen. Ansonsten werden diejenigen, die bereits am meisten zahlen, mit der Rechnung allein gelassen.“

Stefan Löfven, Premierminister Schwedens
in Sveriges Radio am 27. März 2017

EU-HAUSHALT

EUROPA

briefing

Blick nach vorne

SZENARIO 1

Business as usual

Derzeit versuchen die Mitgliedstaaten, den EU-Haushalt auf ungefähr ein Prozent der gesamteuropäischen Wirtschaftsleistung zu begrenzen. Ein solcher Haushalt passt zu einer EU, die sich langsam weiterentwickelt und alte Aufgaben in gleichem Maß abgibt, wie sie neue hinzugewinnt. Um den Haushalt flexibler zu gestalten, könnten neue Fonds außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens angelegt werden. Die EU-Finzen würden dadurch jedoch komplexer und undurchsichtiger.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs wird die Ein-Prozent-Zielmarke auf die Probe stellen, da die EU-Wirtschaftsleistung mit dem Brexit um 17 Prozent schrumpft. Um die relative Größe des Haushaltes gemessen an der Wirtschaftskraft beizubehalten, müssten jährlich über 20 Milliarden Euro eingespart werden. Das würde die Handlungsfähigkeit der EU stark einschränken und auf heftigen Widerstand bei den Nettoempfängern stoßen, deren Zustimmung für eine Veränderung benötigt wird.

SZENARIO 2

Ein echter Europa-Haushalt

Sollen der EU in Zukunft weitere Aufgaben übertragen werden, so wird dafür ein weitaus größerer Haushalt benötigt. Dieser könnte beispielsweise zum Ausgleich von wirtschaftlichen Schocks beitragen, Sozialleistungen auf europäischer Ebene bereitstellen und eine stärkere gemeinsame Außenpolitik finanzieren.

Solch ein Haushalt würde idealerweise in geringerem Maße als bisher aus nationalen Mitgliedsbeiträgen finanziert, sondern verstärkt aus Einnahmequellen, die sich ohnehin kaum gerecht einem einzelnen Mitgliedstaat zuordnen lassen. Die Besteuerung von Unternehmen bietet ein Beispiel: Firmen können dank des Binnenmarkts überall in der EU tätig sein, doch derzeit versteuern sie ihre Gewinne nur in dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig sind. Würde die Bemessungsgrundlage harmonisiert und ein Anteil an den EU-Haushalt abgeführt, könnte das Anreize zur Steuervermeidung verringern und die gesamte Union am Erfolg des Binnenmarktes teilhaben lassen.

Ein starker Haushalt könnte auch die Eurozone stabilisieren und dabei helfen, das Vertrauen der Bürger in die EU zurückzugewinnen. Politisch ist eine solche Reform aber derzeit nicht mehrheitsfähig. Weder wollen die Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Ausgaben zurückfahren, um einen größeren EU-Haushalt zu finanzieren, noch besteht Einigkeit über die Verwendung der Gelder.

SZENARIO 3

Klein aber wendig

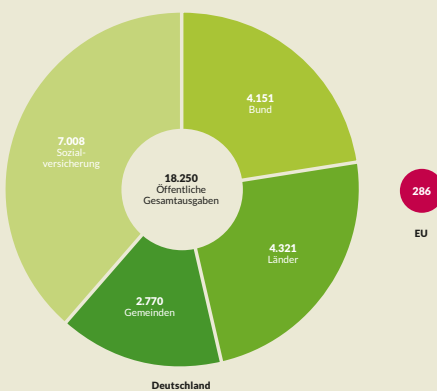
Wenn sich die Mitgliedstaaten auf eine ehrgeizige Haushaltsreform einlassen, könnte selbst ein kleiner Haushalt effektiver werden. Der Brexit eröffnet in dieser Hinsicht eine Chance. Er löst alte Ausnahmeregelungen auf und macht Anpassungen unabwendbar. Eine Reform könnte aus drei Elementen bestehen: erstens aus etwas höheren Beitragszahlungen, um den Verlust der britischen Beiträge auszugleichen; zweitens aus weniger festen Zuteilungen von Geldern im Voraus; und drittens aus einem stärkeren Fokus auf Bereiche, in denen europäische Koordinierung einen eindeutigen Mehrwert schafft. Forschung und grenzüberschreitende Infrastruktur sind zwei Beispiele hierfür.

Das Europäische Parlament könnte im Falle einer Reform eine stärkere Rolle bei der Verteilung der Mittel spielen, die heute noch durch die Mitgliedstaaten dominiert wird. So wäre sichergestellt, dass Ausgaben flexibel an aktuelle Krisen angepasst und Gelder im Interesse der gesamten EU vergeben werden. Die Festlegung der Obergrenze für Ausgaben könnte dagegen weiterhin bei den EU-Mitgliedern verbleiben.

Zusätzlich könnte ein gesonderter Euro-Haushalt geschaffen werden. Er könnte Bereiche abdecken, die für den Zusammenhalt der Währungsunion besonders wichtig sind. Dazu gehören beispielsweise Investitionsmittel, die als Belohnung für Wirtschaftsreformen zugeteilt werden können oder Unterstützungszahlungen an Länder in einer zeitweiligen Krise. So wäre die Währungsunion langfristig stabiler und kurzfristig käme es zu weniger starken sozialen Verwerfungen.

FAKT #1

Wie groß ist der EU-Haushalt im Vergleich zu Deutschland?
Ausgaben in Euro pro Kopf

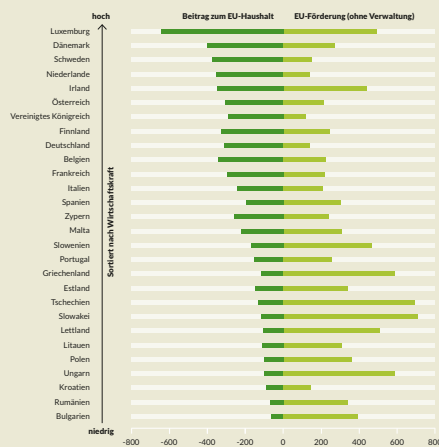


Verglichen mit öffentlichen Ausgaben Deutschlands, ist das EU-Budget sehr klein. Allein die Ausgaben der deutschen Bundesebene sind pro Kopf vierzehnfach höher als die der EU.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Europäische Kommission, eigene Berechnungen, Stand 2016.

FAKT #2

Beiträge der Mitgliedstaaten und Einnahmen aus EU-Programmen
in Euro pro Kopf

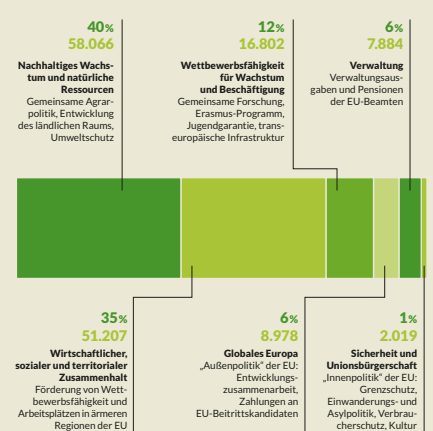


Die EU-Länder profitieren unterschiedlich stark von europäischen Förderprogrammen. Wie viel Geld sie zum gemeinsamen Haushalt beisteuern, hängt hauptsächlich von ihrer Wirtschaftskraft ab.

Quelle: Europäische Kommission, Eurostat, eigene Berechnungen, Stand 2015.

FAKT #3

Wofür gibt die Europäische Union Geld aus?
Ausgaben in Millionen Euro



Der Großteil des EU-Haushalts wird für die Förderung ärmere Regionen und die Landwirtschaft verwendet. Gleichzeitig liegt der Fokus heute stärker als in der Vergangenheit auf dem Ausbau europäischer Infrastruktur und der Forschung sowie der gemeinsamen Außenpolitik.

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen, Stand 2015.



„Nicht alle Posten im EU-Haushalt sind aus deutscher Sicht effektiv, doch sie sind Teil eines größeren Kompromisses. Die EU bringt Deutschland beispielsweise ein stabiles politisches Umfeld, einen gewaltigen Absatzmarkt und internationalen Einfluss. Im Vergleich zu diesen Vorteilen erscheinen die deutschen Beitragszahlungen mehr als gerechtfertigt.“

Jörg Haas
Der Autor ist Wissenschaftler am Jacques Delors Institut - Berlin.

EUROPA

briefing

Die Bertelsmann Stiftung und das Jacques Delors Institut – Berlin erklären in der Publikationsreihe „Europa briefing“ Schlüsselthemen der Europapolitik und stellen mögliche Szenarien vor: Was ist das Problem? Wie könnte es weitergehen? Und was kann die Politik jetzt tun?

Alle Veröffentlichungen des gemeinsamen Projekts finden Sie hier: www.strengthentheeuro.eu

Projektteam

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Direktor,
Jacques Delors Institut – Berlin,
Vizepräsident und Professor
für Politische Ökonomie,
Hertie School of Governance

Joachim Fritz-Vannahme

Direktor,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Anna auf dem Brinke

Wissenschaftlerin,
Jacques Delors Institut – Berlin

Sabine Feige

Projektassistentin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Katharina Gnath

Senior Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Jörg Haas, Autor

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Heidi Marleen Kuhlmann

Referentin für Europapolitik
und Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Philipp Ständer

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Malte Tim Zabel

Referent des
Vorstandsvorsitzenden,
Bertelsmann Stiftung

Impressum

© 2017 Bertelsmann Stiftung
und Jacques Delors Institut – Berlin

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Tel. +49 5241 81-81183
www.bertelsmann-stiftung.de

Jacques Delors Institut – Berlin
Pariser Platz 6
10117 Berlin
Tel. +49 30 467 260-905
www.delorsinstitut.de

Design
ressourcenmangel
an der Panke GmbH, Berlin

Druck
druck.haus rihn gmbh, Blomberg

V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Joachim Fritz-Vannahme