

Warum operative Nettosaldo ein verzerrender Indikator für den Nutzen sind, den ein Mitgliedstaat aus dem EU-Haushalt zieht

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Mit Berechnungen des operativen Haushaltssaldos wird unterstellt, dass die Ausgaben der EU ein Nullsummenspiel sind. Das steht im Widerspruch zu dem Hauptargument, dass mit den Ausgaben der EU ein europäischer Mehrwert geschaffen wird. Werden einfache operative Nettosaldo als Indikatoren für den „Nettonutzen“ verwendet, den ein Mitgliedstaat aus den Finanztätigkeiten der Union zieht, kann dies daher irreführende Ergebnisse zur Folge haben, wie die folgende Argumentation zeigt.

Erstens kann mit Ausgaben auf EU-Ebene aufgrund von Größenvorteilen (d. h. kostengünstigere Bereitstellung eines öffentlichen Guts auf zentraler Ebene) und Schwellenwerteffekten (d. h. Nichtbereitstellung eines gewünschten öffentlichen Gutes auf der Ebene der Mitgliedstaaten aufgrund von Haushaltszwängen) ein größerer Mehrwert als mit Ausgaben auf einzelstaatlicher Ebene erzielt werden. Ebenso kann durch die grenzübergreifenden Auswirkungen von EU-Mitteln ein Mehrwert für die Union geschaffen werden. Diese positiven externen Effekte entstehen aufgrund von Übertragungen (von Wissen) und Sekundäreffekten eines stärker grenzüberschreitenden Handels oder durch Investitionen aus dem ursprünglich begünstigten Mitgliedstaat.

Zweitens werden bestimmte Arten von Ausgaben der EU, wie Ausgaben in den externen Politikbereichen, den Mitgliedstaaten nicht direkt zugewiesen und bei den Berechnungen des operativen Haushaltssaldos in keiner Weise berücksichtigt. Ausgaben in den externen Politikbereichen können potenziell allen Mitgliedstaaten zugutekommen (beispielsweise durch stärkeren Handel, geringere Migrationskosten).

Drittens, selbst wenn Mittel mit ziemlicher Sicherheit einem Empfänger zugewiesen werden können, der sich in einem Mitgliedstaat befindet, ist nicht klar, welcher Mitgliedstaat in der Praxis die vollen ökonomischen Renten aus diesen Mitteln erhält. Beispielsweise geht ein beträchtlicher Teil der Mittel des Kohäsionsfonds, die in Regionen mit wirtschaftlichem Entwicklungsrückstand fließen, an multinationale Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten; innerhalb dieser Unternehmen werden die Renten weiter zwischen Kapital und Arbeit, die ihren Ursprung in verschiedenen Mitgliedstaaten haben, aufgeteilt. Der Nutzen eines Fonds verbleibt also nicht unbedingt vollständig in dem Land, dem die Mittel zur Verfügung gestellt wurden; dennoch wird bei den operativen Haushaltssaldos der gesamte Nutzen der Mittel zugunsten dem Mitgliedstaat eingetragen, der die Zahlungen erhält.

Viertens haben EU-Transferzahlungen in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass die Europäische Gemeinschaft wichtige Vereinbarungen zur Integration erzielt hat. Beispielsweise wurde der Kohäsionsfonds als wichtiges Instrument eingesetzt, um Einstimmigkeit beim Vertrag von Maastricht zu erreichen. Schritte hin zu einer Vertiefung der Integration, die durch EU-Ausgaben ermöglicht werden, kommen der Union als Ganzes zugute, werden in den operativen Haushaltssaldos jedoch nicht berücksichtigt.

Überdies stützen sich operative Haushaltssaldos zwar auf (Teile) des Kernhaushalts der EU, die EU verfügt jedoch über mehrere zusätzliche Instrumente (z. B. Europäische Investitionsbank, Europäischer Stabilitätsmechanismus). Diese zusätzlichen Instrumente haben wirtschaftliche Bedeutung, finden jedoch keinerlei Niederschlag in den operativen Haushaltssaldos.

Operative Nettosalde müssen mit großer Vorsicht interpretiert werden

Jedes Jahr berechnet und veröffentlicht die Kommission in ihrem Finanzbericht zum EU-Haushalt operative Haushaltssalden für alle EU-Mitgliedstaaten¹. **Das Interesse an diesem Indikator besteht mindestens seit den 1980er Jahren, als sich das Vereinigte Königreich über ein angebliches „Haushaltsungleichgewicht“ zu beklagen begann.** Seitdem ist es zu einer Gewohnheit von politischen Entscheidungsträgern, politischen Parteien, Medien und Interessengruppen geworden, den „Nutzen“ zu bewerten, den ein Mitgliedstaat aus den EU-Ausgaben zieht, wobei der Schwerpunkt vor allem und zuweilen allein auf dem Nettosaldo liegt. Bei den operativen Haushaltssalden werden die Eigenmittelzahlungen eines Landes lediglich den ermittelbaren Rückflüssen (d. h. den aufteilbaren Ausgaben) gegenübergestellt. **Die Kommission veröffentlicht niemals Berechnungen des operativen Haushaltssaldos, ohne zuvor mit Nachdruck davor zu warnen, dass dieser Indikator ungeeignet sei, um den aus den EU-Ausgaben gezogenen Nutzen eines Mitgliedstaats zu messen.**²

Diese Warnungen sind sehr ernst zu nehmen. Erstens ist die konkrete Berechnung der operativen Haushaltssalden so beschaffen, dass irreführende Schlussfolgerungen gezogen werden. Zum Beispiel werden die operativen Haushaltssalden rechnerisch so aufgestellt, und die Eigenmittelmittelzahlungen künstlich so skaliert, dass sie genau den aufteilbaren Ausgaben entsprechen und somit Null ergeben. Daher **wird bei diesem Indikator implizit unterstellt, dass sich der Nutzen aus den EU-Ausgaben entsprechend der Logik eines Nullsummenspiels verteilt** (siehe Briefing zum Thema „Nettohaushaltssalden: Varianten, neue Zahlen und Geschichte“). Zweitens **können viele potenzielle Vorteile der EU-Mitgliedschaft nicht anhand von Haushaltsdaten gemessen werden.** Das gilt beispielsweise für den Binnenmarkt, der zu einer Zunahme von Wachstum und Beschäftigung geführt hat, oder auch für die Auswirkungen der Standards für den Umweltschutz, die Arbeitssicherheit und den Verbraucherschutz auf das Wohlbefinden und die Gesundheit von Bürgerinnen und Bürgern (siehe Briefing zum Thema „Die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft lassen sich nicht am operativen Nettosaldo messen“).

In diesem Briefing wird ein konkreter Kritikpunkt beleuchtet: **Operative Haushaltssalden sind kein zuverlässiger Indikator für den Nutzen, den ein Mitgliedstaat aus den Ausgaben der Union zieht.**

Europäischer Mehrwert nicht erfasst

Die erste grundlegende Schwäche besteht darin, dass operative Haushaltssalden einem Nullsummenspiel gleichkommen. Definitionsgemäß heben sich alle positiven und negativen Nettosalde der Mitgliedstaaten gegenseitig auf. **Deshalb ist der Indikator des operativen Haushaltssaldos ganz und gar ungeeignet für die Ermittlung des Mehrwerts der EU-Ausgaben.** Hinter einem EU-Haushalt steht der Gedanke, in erster Linie politische Maßnahmen zu finanzieren, mit denen ein größerer Nutzen als mit nationalen Ausgaben erzielt und somit ein „Positivsummen-Ergebnis“ erreicht wird. Der europäische Mehrwert speist sich aus verschiedenen Quellen, die nachstehend aufgeführt sind.

Größenvorteile: Die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch die EU kann aufgrund von Größenvorteilen kostengünstiger als die Wahrnehmung durch die Mitgliedstaaten sein. In Fallstudie 1 und Abbildung 1 sind diese möglichen Größenvorteile anhand des Beispiels der EU-Außenvertretungen dargestellt.

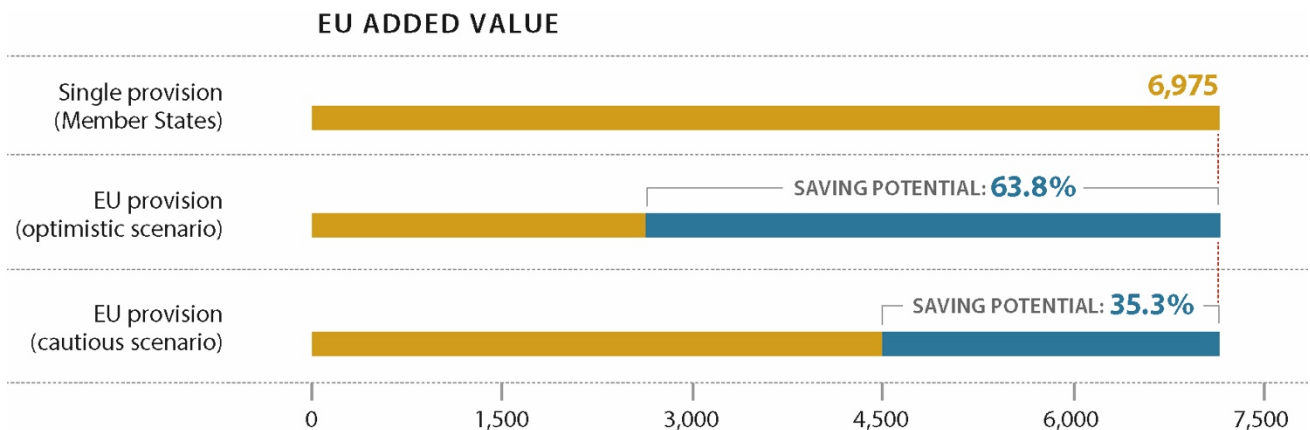
Der Brexit ist ein weiteres Beispiel. **Eine einzige Generaldirektion der Kommission erbringt Dienstleistungen für die Mitgliedstaaten, die anderenfalls jedes einzelne nationale Ministerium erbringen müsste.** Das Vereinigte Königreich hat nach dem Beschluss, aus der Union auszutreten, **ein neues Ministerium, das Department for International Trade (Ministerium für internationalen Handel) eingerichtet.** **Die Verwaltungskosten dieser neuen Behörde sind ein (negativer) Indikator für die Größenvorteile, die die Maßnahmen der EU mit sich bringen.** Die übrigen Mitgliedstaaten sparen die entsprechende Summe jährlich ein – diese Einsparungen werden jedoch in keiner Statistik zum operativen Haushaltssaldo ausgewiesen.

Fallstudie 1: Mögliche Größenvorteile der EU-Außenvertretungen

Beim Streben nach einer Verbesserung der EU-Ausgaben sollten auch Größenvorteile in Betracht gezogen werden. Zum Beispiel **haben sich Wissenschaftler damit beschäftigt, inwieweit sich durch die Ersetzung der nationalen Botschaften und Konsulate durch europäische Botschaften und Konsulate Kosten für die Mitgliedstaaten einsparen lassen.** Insbesondere für kleine Länder kann die Finanzierung weltweiter Außenvertretungen ein ziemlich kostspieliges Unternehmen sein, wenn man die Kosten in Relation zu ihrer Einwohnerzahl setzt.

Durch gemeinsame EU-Botschaften „mit 27 Flaggen“ könnten im Vergleich zu nationalen Botschaften erhebliche Größenvorteile erzielt werden. In Abbildung 1 werden diese potenziellen Kosteneinsparungen – ohne eine Verschlechterung des Dienstes (d.h. Beibehaltung des Personals für alle Sprachen) oder der regionalen Abdeckung – auf zwischen 35 % (vorsichtiges Szenario) und 64 % (optimistisches Szenario) der gesamten nationalen Ausgaben beziffert.

Abbildung1. Mögliche Kostenersparnisse durch europäische Botschaften und Konsulate im Jahr 2011 (in Mio. EUR)



Quelle: BASSFORD, Matthew; BRUNE, Sophie-Charlotte; GILBERT, James; HEINEMANN, Friedrich; MISCH, Florian; MOESSINGER, Marc-Daniel; OSTERLOH, Steffen und WEISS, Stefani: [The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?](#). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 69.

EU ADDED Value: Europäischer Mehrwert

Erläuterungen: oberer Balken: Kosten für die Bereitstellung von Botschaften und Konsulaten durch die Mitgliedstaaten; mittlerer Balken: Bereitstellung von Botschaften und Konsulaten durch die EU - optimistisches Szenario - Einsparpotenzial von 63.8%; unterer Balken: Bereitstellung durch die EU - vorsichtiges Szenario - Einsparpotenzial von 35.3%.

Schwellenwerteffekte: Die Europäer könnten Maßnahmen finanzieren und Vorteile aus dem EU-Haushalt erzielen, die auf der Ebene einzelner Mitgliedstaaten nicht möglich wären. Öffentliche Großprojekte mit hohen Fixkosten sind mit einem Finanzierungsbedarf verbunden, der die finanzielle Leistungsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten übersteigen könnte (d. h. Schwellenwerteffekte). **Ein mögliches Beispiel für ein öffentliches Gut, das solchen Schwellenwerteffekten unterliegen könnte, ist Galileo, das europäische globale Satellitennavigationssystem, das außerhalb der finanziellen Möglichkeiten eines jeden, selbst des größten, Mitgliedstaats liegt.**

Überwindung politischer Untätigkeit, die auf grenzüberschreitende externe Effekte zurückzuführen ist: Die Mitgliedstaaten werden in der Regel bestimmte Maßnahmen nicht ausreichend ergreifen, wenn ein erheblicher grenzüberschreitender Nutzen aus nationalen Ausgaben gezogen wird. Eine aus dem gemeinsamen Haushalt finanzierte EU-Politik trägt zur Überwindung dieser politischen Untätigkeit bei. **Investitionen in die Verringerung der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung sind ein gutes Beispiel für Maßnahmen, die mit einer Finanzierung durch die EU eher ergriffen werden als ohne Unterstützung durch die EU** (siehe Briefing zum Thema „Die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft lassen sich nicht am operativen Nettosaldo messen“).

Natürlich **kann nicht davon ausgegangen werden, dass jede Maßnahme der EU tatsächlich einen positiven europäischen Mehrwert erbringt**, nur weil sie aus dem EU-Haushalt finanziert wird. Einige Arten von Ausgaben sind eher eine Darstellung der Geschichte der europäischen Integration oder der Macht der europäischen Interessen und nicht so sehr ein Ausdruck der Ausrichtung der EU-Ausgaben auf den Mehrwert. **Es ist jedoch unstrittig, dass operative Haushaltssalden kaum ein hilfreicher Indikator sind, um Maßnahmen mit einem signifikanten europäischen Mehrwert zu erkennen.** Eher das Gegenteil ist der Fall: Durch die Konzentration auf die operativen Haushaltssalden könnte eine bestimmte Ausgabenpolitik mit geringem europäischen Mehrwert (z. B. Direktzahlungen an Landwirte) weiterhin in einem scheinbar günstigen Licht erscheinen.³

Schwachpunkt des operativen Haushaltssaldos: Grenzübergreifende Auswirkungen und externe Effekte

Ein Argument für Ausgaben auf EU-Ebene lautet, dass Länder von Ausgaben in anderen Mitgliedstaaten profitieren. Bei dieser grenzübergreifenden Perspektive sind zwei Kanäle von besonderer Bedeutung: **erstens Übertragungen (von Wissen)**, beispielsweise aus EU-finanzierten Forschungsprojekten im Rahmen von Horizont 2020 (H2020); und **zweitens eine erhöhte Wirtschaftstätigkeit im Empfängerland**, die positive Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben kann (d. h. mehr Handel, Investitionen).

Mit H2020 – dem Instrument zur Finanzierung von Forschung und Innovation (Ful) in der EU – werden beeindruckende Ergebnisse erzielt. Seit 2014 wurden knapp 26 700 Zuschüsse in einem Gesamtwert von 48,75 Mrd. EUR gewährt.⁴ Das Programm hat bereits mehr als 2000 gemeldete Anträge auf Rechte des geistigen Eigentums (d. h. Patente, Handelsmarken) und über 117 000 wissenschaftliche Veröffentlichungen ermöglicht.⁵ In Fallstudie 2 wird ein Beispiel für eine erfolgreiche, von der EU finanzierte Entdeckung auf dem Gebiet der Quantentechnologie dargestellt.

Fallstudie 2: Quanten-Optoelektronik

Dieses Projekt, das der Europäische Forschungsrat zwischen 2009 und 2013 finanzierte, wurde als möglicher Meilenstein der Physik beschrieben. Die Wissenschaftler des an der Technischen Universität Delft durchgeführten Projekts wiesen die Existenz des „Majorana-Fermions“ nach, eines Teilchens, zu dem erstmals in den 1930er Jahren Theorien aufgestellt wurden. Die Entdeckung dieses Teilchens kann bei der Entwicklung von Hochgeschwindigkeits-Quantencomputern eingesetzt werden. Die Forschungsergebnisse wurden von *Nature Physics* als eine der zehn wichtigsten physikalischen Entdeckungen des vergangenen Jahrzehnts bezeichnet. Diese renommierte Auszeichnung zeigt, welche weitreichende Wirkung dieses beispielhafte, von der EU finanzierte Projekt im Bereich der Quantentechnologie hat.

Quelle: Europäischer Forschungsrat: [ERC-funded result amongst top 10 physics discoveries of the last decade](#), 15. März 2016.

H2020-Finanzmittel werden an Forschungsorganisationen und -unternehmen in ganz Europa vergeben. Bei Berechnungen des operativen Haushaltssaldos werden sie lediglich als Rückfluss in das Land berücksichtigt, in dem der (geschätzte Teil des) Projekts durchgeführt wird. **Die Ergebnisse dieser Projekte sind mit Blick auf Forschung und Innovation jedoch nicht auf diese Länder beschränkt und werden auf internationaler Ebene genutzt.** Dieser Ausstrahlungseffekt von Wissen und Innovation ist somit ein weiteres Beispiel, bei dem der Ansatz des operativen Haushaltssaldos nicht berücksichtigt und der Gedanke, Nettozahler und Nettoempfänger der EU im Hinblick auf den operativen Haushaltssaldo stärker gleichzusetzen, negiert wird.

In Bezug auf die positiven grenzüberschreitenden, externen Effekte, die durch einen verstärkten Handel zwischen den Mitgliedstaaten entstehen, kann ganz ähnlich wie im vorhergehenden Abschnitt argumentiert werden⁶. **Ein von der EU finanziertes Infrastrukturprojekt kann in gewissem Umfang zur Einstellung neuer Arbeitskräfte und zur Vermögensbildung in Unternehmen führen.** Dieser Sachverhalt ist jedoch nicht auf die direkte Beteiligung eines Unternehmens am Bau eines neuen Frachthafens oder Flughafens zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, dass **durch diese neue Infrastruktur die Wirtschaftstätigkeit in der Region angeregt und ausländische Unternehmen als Investoren oder Handelspartner eher indirekt angezogen werden.**

Nationale Vorteile infolge von Ausgaben der EU außerhalb der EU bleiben unberücksichtigt

Da bei den operativen Haushaltssalden nur aufteilbare Ausgaben berücksichtigt werden, die auf der Grundlage von Zahlungen an einen Mitgliedstaat ermittelt werden, sind die Ausgaben der EU in den externen Politikbereichen aus den operativen Haushaltssalden ausgenommen. **Alle Berechnungen des operativen Haushaltssaldos setzen somit implizit voraus, dass durch EU-Ausgaben außerhalb der EU kein Nutzen für die Mitgliedstaaten entsteht.** Hier liegt ein weiterer entscheidender Schwachpunkt der operativen Haushaltssalden.

Ein wichtiges Beispiel ist die Entwicklungshilfe. Die Organe der EU und die Mitgliedstaaten unterstützen weniger entwickelte Länder durch Finanzströme (d. h. Kredite oder Finanzhilfen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung und des Gemeinwohls) und technische Hilfe. Insbesondere der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) wird durch die direkten Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Der EEF ist derzeit vom EU-Haushalt ausgenommen, seine Aufnahme in den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) wird jedoch erörtert. Im Zeitraum 2014-2020 werden etwa 66 Mrd. EUR (d. h. 6 % des MFR) für den EU-Politikbereich „Europa in der Welt“ aufgewendet; zusammen mit den Beiträgen des EEF summieren sich die Ausgaben auf etwa 100 Mrd. EUR. Der Großteil dieser Mittel wird an Drittländer vergeben, um Entwicklung und internationale Zusammenarbeit zu fördern, humanitäre Hilfe zu leisten oder Heranführungsprogramme für künftige EU-Bewerberländer einzurichten. Einerseits kann Entwicklungshilfe als humanitäre Verpflichtung betrachtet werden, bei der Werte der internationalen Solidarität zum Ausdruck kommen. Andererseits bringt eine erfolgreiche Hilfe, mit der die wirtschaftliche und politische Lage sowie die Sicherheitslage stabilisiert werden, auch Nutzen für die Beitragszahler (z. B. mehr Handel mit den Empfängern, geringerer Einwanderungsdruck, mehr Sicherheit, geringere Terrorismuswahrscheinlichkeit, Entwicklung von Projekten im Ausland durch in der EU ansässige Unternehmen).

In Fallstudie 3 wird der mögliche Nutzen von Entwicklungshilfe beziffert und die nationalen Anteile an ihrem Nutzen werden geschätzt. Es zeigt sich, dass **der potenzielle monetäre Nutzen (z. B. mehr Handel, weniger Kosten aufgrund von Zwangsmigration) wie auch der nicht-monetäre Nutzen (z. B. mehr politische Stabilität und Sicherheit) infolge der Ausgaben der EU für Entwicklungshilfe bei den Berechnungen des operativen Haushaltssaldos vollständig außer Acht gelassen werden.**

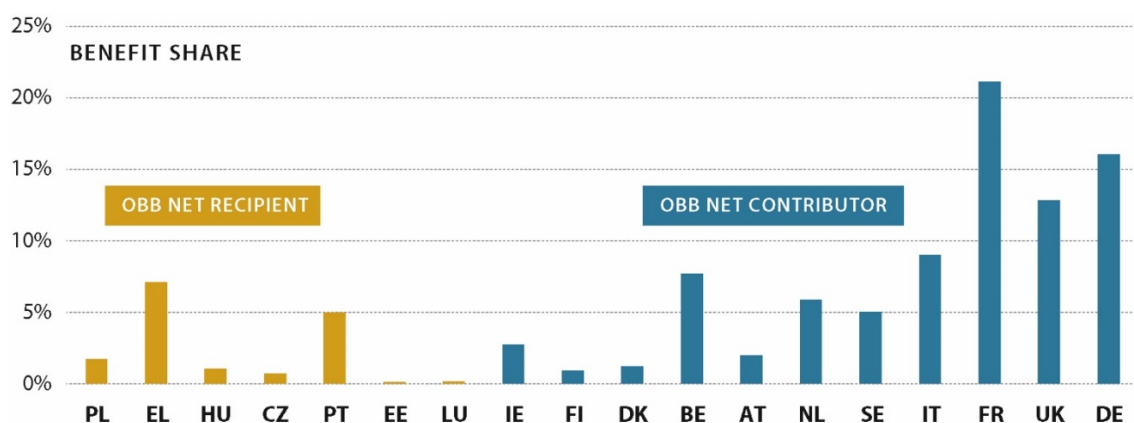
Entwicklungshilfe ist auch ein Beispiel für einen rein nationalen Beitrag, der möglicherweise zu unzureichenden Ergebnissen führt. Ein besonderer Aspekt des Nutzens von Ausgaben für Entwicklungshilfe (z. B. politische und wirtschaftliche Stabilität in der europäischen Nachbarschaft) ist, dass er für alle europäischen Länder erzielt wird, unabhängig davon, ob diese Beiträge gezahlt haben oder nicht. Daher besteht für die Mitgliedstaaten ein Anreiz, Profit ohne Gegenleistung zu ziehen (d. h. indirekten Nutzen aus Maßnahmen zu ziehen, für die andere Länder bezahlen). **Ein europäisches Konzept für die gemeinsame Finanzierung von Entwicklungshilfe kann dazu beitragen, ein europäisches öffentliches Gut wirksamer bereitzustellen. Auch hier kommt diese Art von europäischem Mehrwert bei operativen Haushaltssalden in keiner Weise zum Tragen.**

Fallstudie 3: Der Nutzen der Entwicklungshilfe für die Geberländer

In einer neueren Studie wurde ein Nutzenindikator für Geber von Entwicklungshilfe entwickelt, der auf vier Anfangsindikatoren beruht. Dabei wird der Anteil der einzelnen Staaten an i) den Asylbewerbern in der EU jährlich (Durchschnittswerte im Zeitraum 2009 bis 2014), ii) den Einfuhren in die EU (Durchschnittswerte für die Jahre 2011-2013), iii) den Ausfuhren aus der EU (Durchschnittswerte für die Jahre 2011-2013) und iv) der Zahl der Terroranschläge auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats und auf dessen Bürgerinnen und Bürger weltweit gemessen. Die zugrundeliegende Annahme lautet: Je höher die Werte der vier Indikatoren sind, desto mehr profitiert ein Land von seiner eigenen Entwicklungszusammenarbeit und der, die von Dritten geleistet wird.

In Abbildung 2 (folgende Seite) werden diese vier Dimensionen unter Verwendung gleicher Gewichtungen kombiniert und der nationale Anteil am Gesamtnutzen der Entwicklungspolitik dargestellt. Die Reihenfolge der Länder entspricht den operativen Haushaltssalden 2017, wobei Deutschland in absoluten Zahlen der größte Nettozahler ist. Einige Mitgliedstaaten fehlen, da keine Daten vorliegen. Die nationalen Anteile am Nutzen addieren sich unter Berücksichtigung aller in die Stichprobe einbezogener Länder auf 100%. Ein höherer Wert bedeutet, dass ein Mitgliedstaat stärker von der Entwicklungszusammenarbeit profitiert als andere. Wie sich zeigt, **entfällt auf die traditionellen Nettozahler ein großer Teil des Gesamtnutzens**. Aus dieser Sicht wird ihr Anteil am Nutzen, den sie aus den Ausgaben der EU ziehen, in den operativen Haushaltssalden tendenziell unterschätzt, denn diese Erträge aus der gemeinsamen Entwicklungspolitik bleiben unberücksichtigt.

Abbildung 2. Nationale Anteile am Nutzen aus der Entwicklungspolitik (in %, 2017)



Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Grundlage von HARENDE, Christoph; HEINEMANN, Friedrich und WEISS, Stefani: [Why and How There Should be More Europe in Development Policy](#). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

OBB net recipient - Nettoempfänger; OBB net contributor - Nettozahler

Ökonomische Inzidenz: Wer ist der Endbegünstigte von EU-Mitteln?

Selbst wenn die Mittel mit ziemlicher Sicherheit einem Empfänger in einem bestimmten Mitgliedstaat zugewiesen werden können (siehe Briefing 1) – wie im Fall der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Kohäsionsmittel – ist nicht klar, wer tatsächlich die vollen wirtschaftlichen Kosten dieser Mittel trägt und wem ihr Nutzen zugutekommt. Diese Frage betrifft die „ökonomische Inzidenz“, die tatsächliche Lastenteilung, die nicht aus den Zahlungen geschlossen werden kann (siehe Fallstudie 4).

Im Falle der Transferzahlungen der EU ist die Frage, ob einem bestimmten Land zugewiesene Mittel auch in diesem Land bleiben, nicht unbedeutend. **Es ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass dies bei einem Teil der Mittel nicht der Fall ist. Die Frage, inwieweit sich daraus eine ökonomische Inzidenz ergibt, hängt jedoch von den Marktbedingungen ab** (siehe Fallstudien 5 und 6).

Eine weitere wichtige Einschränkung, die bei Finanzströmen im Rahmen der Kohäsionsprogramme beachtet werden muss, besteht darin, dass **Kohäsionsprojekte zwar zu grenzüberschreitenden Gewinn- oder Lohnströmen führen können, diese Ströme jedoch konzeptionell von Transferzahlungen unterschieden werden müssen**. Mit grenzüberschreitenden Gewinnen werden Kapitalinvestitionen ausgeglichen, mit Löhnen wird der Arbeitseinsatz entschädigt. Diese Zahlungen sind folglich Marktzahlungen für die bereitgestellten Faktoren. Diese Art von Transaktionen unterscheiden sich grundlegend von den reinen Transferzahlungen, die auf den Kohäsionsfonds zurückzuführen sind und bei denen es sich um Ressourcenströme ohne Marktkompensation durch den Empfänger handelt (siehe Fallstudie 7).

Auf die eine oder andere Art zeigen beide Beispiele, dass es wirtschaftlich gesehen falsch ist, zu argumentieren, ein Land, das einen EU-Transfer erhalte, sei der einzige Empfänger dieser Transferzahlung. **Auch hier wird die wesentliche konzeptionelle Schwäche von operativen Haushaltssalden als Indikatoren für den finanziellen Nutzen aus EU-Ausgaben deutlich.**

Fallstudie 4. Ökonomische Inzidenz und traditionelle Eigenmittel

Die ökonomische Inzidenz ist ein wichtiges und dauerhaftes Thema bei der Wirtschaftsanalyse. Die grundlegende Erkenntnis lautet, dass formelle Zahlungen nicht unbedingt aussagekräftige Indikatoren für eine echte Lastenteilung sind. Die traditionellen Eigenmittel sind ein gutes Beispiel. Zölle auf Einfuhren in die EU werden größtenteils an wichtigen Eingangsstellen wie dem Hafen von Rotterdam gezahlt. In diesem Fall wird die Zahlung von den Niederlanden an die EU überwiesen. Dieser Sachverhalt gibt jedoch keinen Hinweis darauf, wer die wirtschaftliche Last trägt. Die Last wird entweder vom Endverbraucher am Endziel getragen, der einen höheren Preis zu zahlen hat, oder vom ausländischen Unternehmen, das die Ware nach Europa ausführt und infolge der Zollbestimmungen einen niedrigeren Nettopreis in Kauf nehmen muss.

Fallstudie 5. Inzidenz der Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Wie bei den Kohäsionsmitteln ist es auch hier nicht klar, ob Zahlungen an Landwirte im Rahmen der GAP innerhalb der nationalen Grenzen verbleiben. Teile der Agrarsubventionen fließen wahrscheinlich in die Bodenpreise ein, und da Boden ein unbewegliches Gut ist, werden diese Anteile im Land verbleiben. Andere Teile der im Rahmen von GAP erfolgten Zahlungen könnten der Landwirtschaft und den Landwirten in Form höherer Gewinne und Löhne Nutzen bringen. Die Frage, welchen Produktionsfaktoren (d. h. Land, Arbeit, Kapital) diese Subventionen stärker zugute kommen, ist nicht unerheblich und hängt wirtschaftswissenschaftlich ausgedrückt von den relativen Elastizitäten von Angebot und Nachfrage dieser Faktoren ab. Theoretisch gesehen können ortsansässige Landwirte oder große multinationale Unternehmen zu den Empfängern dieser Zahlungen gehören. Die Sekundärforschung zur Zusammensetzung der zehn wichtigsten Empfänger von GAP-Zahlungen in Deutschland, Italien, Österreich, Portugal, Polen und Tschechien im Jahr 2018 ergab jedoch keine Hinweise darauf, dass ein erheblicher Teil der Zahlungen multinationalen Unternehmen zufließen.

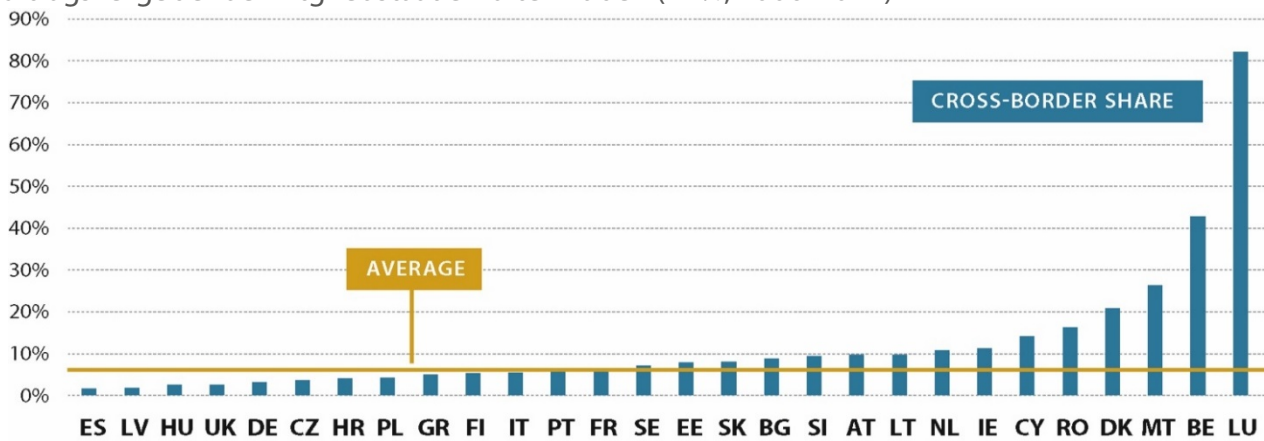
Anmerkungen: Daten zu den Empfängern von Zahlungen im Rahmen von GAP wurden zuletzt am 22. Januar 2020 im Anschluss an die [von der Kommission erfassten nationalen Angaben](#) abgerufen. Etwas mehr als die Hälfte der untersuchten Projekte richteten sich unmittelbar an nationale Unternehmen oder regionale Zusammenschlüsse, die übrigen Begünstigten waren nationale Agenturen und Ministerien. Ein großer multinationaler Empfänger konnte in den untersuchten Ländern praktisch nicht ermittelt werden.

Fallstudie 6. Inzidenz der Strukturfonds

Ein Unternehmen, das ein großes, aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds finanziertes Infrastrukturvorhaben durchführt, kann örtliche und ausländische Arbeitnehmer einstellen. Dieses Unternehmen kann anderen Unternehmen gehören, die in anderen EU-Mitgliedstaaten als der Kohäsionsregion ansässig sind. **Das Infrastrukturgroßprojekt würde sicherlich das Wirtschaftswachstum der Zielregion begünstigen; die Gewinne und Löhne, die während der Durchführung des Projekts erzielt werden, würden jedoch auch den ausländischen Beschäftigten und den Eigentümern des durchführenden Unternehmens zufließen, die möglicherweise im Ausland ansässig sind.** Die Frage, ob die Eigentümer des Unternehmens von Transferzahlungen an Unternehmen in Form von höheren Gewinnen profitieren würden oder ob internationale Arbeitskräfte durch Transferzahlungen höhere Löhne erhielten, ist nicht eindeutig zu beantworten und hängt von den relativen Kräften von Angebot und Nachfrage ab. Ebenso hängt die Tatsache, ob lokale oder ausländische Unternehmen die Transferzahlungen erhalten, zumindest teilweise von den Marktbedingungen ab.

Aufgrund der relativ wenig entwickelten Kapazitäten der Kohäsionsregionen **wird ein beträchtlicher Teil ihrer EU-Mittel voraussichtlich von Unternehmen verwendet, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.** Wie Abbildung 3 (folgende Seite) zeigt, ist der Anteil der Aufträge, die in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen erhalten, in Spanien am niedrigsten (1,50 %), gefolgt vom Vereinigten Königreich (2,44 %), Deutschland (3,04 %) und Italien (5,42 %). Am größten ist der Anteil im kleinen Mitgliedstaat Luxemburg (81,98 %), gefolgt von Belgien (42,65 %), das Sitz vieler EU-Institutionen ist. Die ärmeren Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien liegen im Durchschnitt (16,26 % bzw. 8,69 %). Somit fließen EU-Mittel, die in ärmeren und kleineren Mitgliedstaaten ausgegeben werden, zum Teil in größere und wohlhabendere Mitgliedstaaten. Die Auswirkungen sind zwar beträchtlich (z. B. **fließen 16,26 % der in Rumänien beschafften EU-Gelder an nicht-rumänische Firmen; dieser Anteil ist dreimal so hoch wie der deutsche**), doch sie könnten bei den Berechnungen sogar noch unterschätzt werden, da vor Ort eingetragene Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen nicht als grenzübergreifende Unternehmen gelten. Stärker entwickelte Regionen Europas mit Unternehmen, deren Kapazitäten beschränkt sind, und teuren Arbeitskräften dürften für die Durchführung dieser Projekte dagegen Mitarbeiter aus weniger entwickelten Regionen einstellen. Deshalb werden sie infolge der Arbeitsmarkteffekte einen Teil der Renten aus den Kohäsionsmitteln an diese Regionen weitergeben. **Insgesamt ist diese Art der grenzüberschreitenden Auswirkungen zwar beträchtlich, nimmt abgesehen von einigen wenigen Ländern jedoch keinen enormen Umfang an.**

Abbildung 3. Von der EU kofinanzierte öffentliche Aufträge, die andere Unternehmen als der auftragsvergebende Mitgliedstaat erhalten haben (in %, 2006-2017)



Quelle: Berechnungen der Autoren anhand der Veröffentlichung der Europäischen Union: [Tenders Electronic Daily](#) (abgerufen am 1. Juni 2018). Die Daten umfassen 20 695 von der EU kofinanzierte Aufträge, von denen 684 an grenzübergreifende Unternehmen vergeben wurden. Diese Aufträge haben einen Gesamtwert von 13 Mrd. EUR, davon wurden Aufträge im Wert von 842 Mrd. EUR an grenzübergreifende Unternehmen vergeben.

Erläuterungen: gelbe Linie: Durchschnitt; blaue Balken: Anteil an von der EU kofinanzierten Aufträgen, die an Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten vergeben wurden.

Fallstudie 7. Transfers von Kohäsionsmitteln gegenüber grenzüberschreitenden Gewinn- und Lohnzahlungen: Die Gefahr, Äpfel mit Birnen zu vergleichen

Angenommen, eine Infrastruktur wird in *Land A* gebaut und mit transferierten Kohäsionsmitteln finanziert. Aber diese Infrastruktur wird von Unternehmen und Arbeitskräften aus *Land B* bereitgestellt. Das abschließende Ergebnis und dessen Auswirkungen auf das Gemeinwohl sehen wie folgt aus: *Land A* verfügt nun über eine neue Infrastruktur. Die Unternehmen und Beschäftigten aus *Land B* haben den Gewinn und die Löhne erzielt, die sie für ihre Dienstleistung entschädigen. Letztlich wurden die Mittel von *Land B* zur Errichtung der Infrastruktur in *Land A* genutzt. **Selbst wenn Kohäsionsprojekte zu grenzüberschreitenden Zahlungen führen, mit denen die Dienstleistungen von Unternehmern und Beschäftigten in Drittstaaten vergütet werden, ändert dies nichts an der Tatsache, dass der offizielle Empfänger im Sinne des Gemeinwohls der Begünstigte ist.**

Die Bewertung des Gemeinwohls würde sich ändern, wenn die Mittel in *Land B* – beispielsweise aufgrund hoher Arbeitslosigkeit während einer Rezession – nicht vollständig genutzt würden. Doch selbst in diesem Fall hätte *Land B* einen größeren Vorteil davon, die neue arbeitsplatzintensive Infrastruktur im Inland und nicht im Ausland zu finanzieren. Das Land hätte dann einen doppelten Nutzen: eine neue Infrastruktur *und* mehr Beschäftigung.

Diese Analyse führt **nur dann zu einem vorteilhafteren Ergebnis für das Gemeinwohl in *Land B*, wenn die Arbeitnehmer und Unternehmen dieses Landes aus dem Infrastrukturprojekt von *Land A* Löhne und Gewinne erzielen würden, die über dem üblichen Marktniveau liegen** (d. h. „reine Rente“). Die endgültige Bewertung der Auswirkungen auf das Gemeinwohl hängt somit auch vom Grad des Wettbewerbs bei der Auswahl der Anbieter ab. Da Kohäsionsprojekte über europäische Ausschreibungsverfahren vergeben werden, dürfte kaum ein signifikantes Rentenniveau erreicht werden.

Fallstudie 8. Mehr Kohäsionsmittel für die Vereinbarung über eine verstärkte Integration

Die regionalen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten haben sich in den 1980er Jahren mit dem Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals verstärkt. Sie und andere ärmere Mitgliedstaaten standen den Plänen einer vertieften Integration der EU – der Vollendung des Binnenmarktes bis 1993 – im Allgemeinen weniger positiv gegenüber. Sie befürchteten ein zunehmendes Wirtschaftsgefälle infolge der verstärkten Integration. Daher sah die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 Kohäsionsziele und strukturpolitische Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften vor. **Infolge dieser Vereinbarung zur Schaffung eines vollständig integrierten europäischen Marktes mit allen wirtschaftlichen Vorteilen wurden die Strukturfonds zwischen 1987 und 1993 verdoppelt.**

Auf der Grundlage des Vertrags von Maastricht sollte die europäische Integration weitervertieft werden. Der Vertrag bildete die Grundlage für die Schaffung der Währungsunion. Damit wurden die Kriterien für den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet festgelegt und die Unionsbürgerschaft mit dem Vorrecht der Freizügigkeit und der Aufenthaltsfreiheit eingeführt. Die fiskalischen Kriterien für den Beitritt zur Eurozone wurden von Spanien, Griechenland, Portugal und Irland nicht wirklich begrüßt. Da Einstimmigkeit erforderlich war, wurde als Gegenleistung für die Zustimmung dieser Länder der Kohäsionsfonds in den Vertrag aufgenommen, mit dem **zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden. Daher waren die Kohäsionsmittel auch in diesem Fall Bestandteil einer umfassenderen politischen Abmachung; dieses Mal um der monetären Integration willen.**

Quelle: HEINEMANN, Friedrich; HAGEN, Tobias; MOHL, Philipp; OSTERLOH, Steffen und SELLENTHIN, Mark O.: *Die Zukunft der EU-Strukturpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 2010.

Bei Nettosalde bleiben historische Integrationsvereinbarungen unberücksichtigt

Weitreichende Beschlüsse der EU, die Vertragsänderungen mit sich bringen, erfordern einen breiten Konsens zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der EU. Der EU-Haushalt und seine Transferinstrumente haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, die für die Einleitung wichtiger neuer Schritte in Richtung Integration erforderliche Einstimmigkeit zu erreichen.⁷ Die Entwicklung des EU-Haushalts und der diesem zugrunde liegenden Aufteilung der finanziellen Lasten kann daher umfassende politische Abmachungen über weitere Integrationsschritte widerspiegeln. **Diese umfangreichen Abmachungen können enorme politische und wirtschaftliche Vorteile bringen (z. B. wenn sie den Weg zu einer größeren und stärker integrierten Union geebnet haben). Diese Vorteile kommen in den Berechnungen des operativen Haushaltssaldos nicht zum Ausdruck.**

Neue Integrationsschritte (z. B. die Vertiefung des Binnenmarktes) können für die Union als Ganzes von Nutzen sein, wirken sich jedoch möglicherweise nicht in allen Mitgliedstaaten gleich aus. Daher **können im Hinblick auf den Nutzen, den die Mitgliedstaaten aus einem bestimmten Integrationsschritt ziehen, Asymmetrien entstehen.** In diesen Fällen **können Ausgabenprogramme der EU entsprechende Verlierer entschädigen und dazu beitragen, das Erfordernis der Einstimmigkeit hin zu einem neuen Integrationsschritt zu erfüllen** (siehe Fallstudie 8). Ohne diese Vereinbarungen hätten für alle Seiten vorteilhafte Integrationsschritte schwerlich erreicht werden können. **Diese potenziell weitreichenden Folgen von Transferzahlungen der EU schlagen sich jedoch in keiner Weise in den Berechnungen des operativen Haushaltssaldos nieder.**

Bei operativen Haushaltssalden werden die Vorteile, die sich aus fiskalpolitischen Instrumenten außerhalb des Kernhaushalts ergeben, außer Acht gelassen.

Berücksichtigt werden bei operativen Haushaltssalden lediglich Zahlungen aus und in den Kernhaushalt der EU. Die Mitgliedstaaten können jedoch auch Finanzinstrumente außerhalb dieses Kernhaushalts nutzen. In Abbildung 4 ist die zunehmende Zahl der neu geschaffenen fiskalpolitischen Instrumente dargestellt; wichtige Beispiele sind nachstehend aufgeführt.

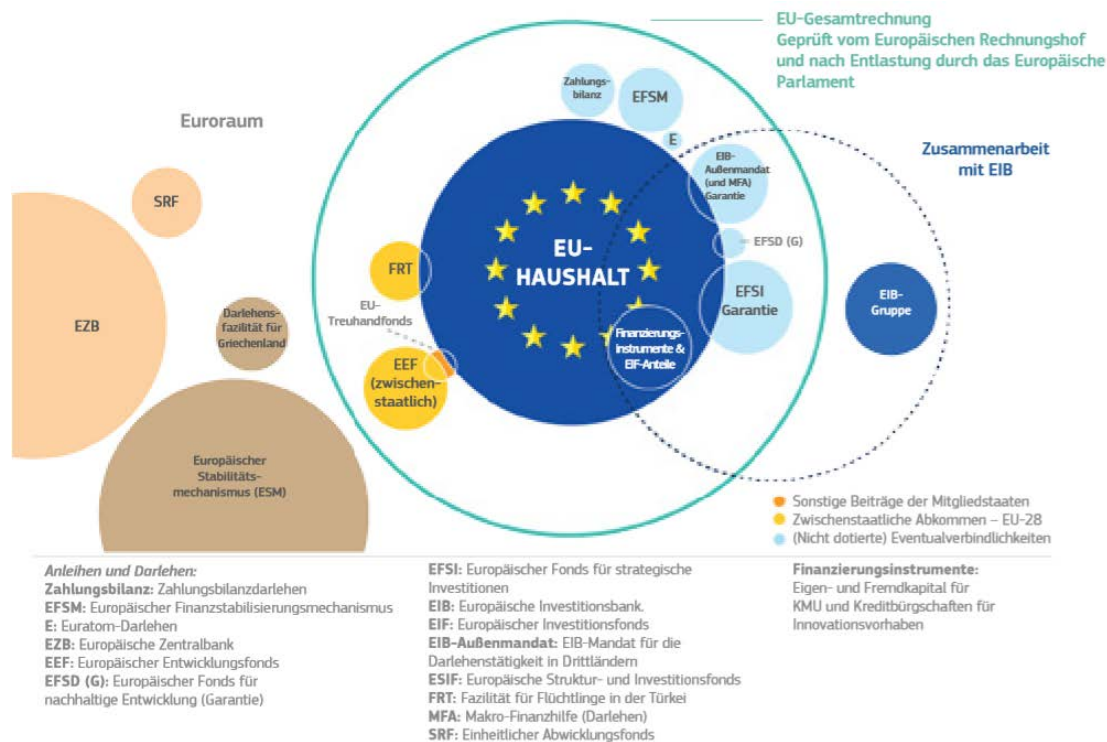
Die **Europäische Investitionsbank (EIB)** ist das weltweit größte multilaterale Kreditinstitut und die „Bank der EU“. Unternehmen, Institutionen und Behörden können Kredite bei der EIB beantragen und günstige Zinssätze nutzen. Zur Verdeutlichung: Im MFR 2007-2013 beliefen sich die Mittel für Verpflichtungen des EU-Haushalts insgesamt auf rund 976 Mrd. EUR, während der Gesamtbetrag der neuen Darlehen der EIB an die Mitgliedstaaten im selben Zeitraum 390 Mrd. EUR betrug. Der Europäische Investitionsfonds ist Teil der EIB-Gruppe und richtet sich hauptsächlich an kleine und mittlere Unternehmen. Schätzungen der EIB zufolge werden bis 2022, allein durch die Maßnahmen der EIB-Gruppe im Jahr 2018, Investitionen in Höhe von 205 Mrd. EUR angestoßen, das BIP in der EU um 0,9 % gesteigert und eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen.

Darüber hinaus wurde 2014 der **Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSD)** als Bestandteil der Investitionsoffensive für Europa auf den Weg gebracht. Der EU-Haushalt sieht eine Garantie von 26 Mrd. EUR vor, von denen 9,1 Mrd. EUR an die EIB gezahlt werden. Zudem stellt die EIB als weitere Garantie 7,5 Mrd. EUR direkt für den EFSD aus Mitteln bereit, die von den Mitgliedstaaten an die EIB gezahlt werden. Ziel ist es, bis Ende 2020 Investitionen in Höhe von rund 500 Mrd. EUR zu tätigen – Investitionen im Wert von 459 Mrd. EUR wurden bereits bis Dezember 2019 getätigt. Bei den Berechnungen des operativen Haushaltssaldos wird dieser direkte und indirekte Nutzen für die Mitgliedstaaten, der teilweise durch den EU-Haushalt garantiert ist, nicht berücksichtigt.

Der **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)** ist ein Kreditinstitut, das während der Schuldenkrise des Euro-Währungsgebiets im Jahr 2012 eingerichtet wurde. Mit ihm wird eine Finanzierungshilfe in Form von Darlehen für Länder des Euro-Währungsgebiets oder von frischem Kapital für gefährdete Banken bereitgestellt. Der ESM wurde als ständige Einrichtung geschaffen und ersetzt die befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität. Er hat eine maximale Kreditvergabekapazität von 500 Mrd. EUR und refinanziert seine Kreditvergabe durch den Verkauf von Anleihen. Der ESM verfügt über Finanzgarantien aller Regierungen des Euro-Währungsgebiets, die sich derzeit auf insgesamt 700 Mrd. EUR belaufen (80 Mrd. werden als liquide Mittel gezahlt). Zusätzliches Kapital kann bei Bedarf angefordert werden. Da mit dem ESM Finanzhilfen für Mitgliedstaaten in Krisensituationen bereitgestellt werden, kommt er unmittelbar finanziell schwächeren Ländern zugute. Diese Länder nutzen attraktive Zinssätze, die häufig unter den Sätzen liegen, die sie auf den Märkten zahlen müssten. Bis Januar 2020 wurden aus dem ESM ausstehende Darlehen in Höhe von 295 Mrd. EUR an Griechenland, Zypern, Portugal, Irland und Spanien vergeben. Da der ESM erfolgreich zur Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets und der europäischen Wirtschaft insgesamt beiträgt, kommen die von dieser Stelle durchgeführten Maßnahmen auch den finanziell gesünderen Mitgliedstaaten zugute, die keine Unterstützung des ESM benötigen, sondern lediglich Garantien leisten.

Insgesamt zeigen diese Beispiele, dass **von operativen Haushaltssalden stark verzerrte Signale im Hinblick auf den nationalen „Nutzen“ der europäischen Finanztätigkeiten ausgehen, da ein zunehmender Anteil dieser Tätigkeiten außerhalb des Kernbudgets stattfindet.**

Abbildung 4. EU-Finanz: Ein Gesamtbild



Quelle: Europäische Kommission: [Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanz](#). COM(2017) 358, Brüssel, S. 9. Diese Abbildung dient der Veranschaulichung; die Größe der Kreise entspricht nicht den tatsächlichen Mengen.

Schlussfolgerung

Alle diese Argumenteweisen in die gleiche Richtung: Wird allein der operative Haushaltssaldo als Indikator für den Nettonutzen herangezogen, den ein Mitgliedstaat aus den Finanztätigkeiten der Union zieht, dann hat dieses Verfahren äußerst irreführende Ergebnisse zur Folge. Natürlich **ist es voll und ganz gerechtfertigt, die Instrumente der kritischen Kosten-Nutzen-Analyse auf die europäischen Ausgaben anzuwenden**, sowohl aus europäischer als auch aus nationaler Sicht. **Operative Haushaltssalden sind jedoch ein zusammengesetzter Indikator, der bestimmt nicht als zuverlässiger Wegweiser für den finanziellen Nutzen dienen kann, den ein Mitgliedstaat aus den europäischen Ausgaben zieht.**

- ¹ Europäische Kommission: [Finanzbericht 2018](#). Luxemburg, 2019, S. 72
- ² Ebd. S. 72.
- ³ HEINEMANN, Friedrich und WEISS, Stefani: [The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?](#). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018.
- ⁴ Europäische Kommission: [H2020 Projects](#) (abgerufen am 16. Januar 2020).
- ⁵ Siehe Europäische Kommission: [FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#) (abgerufen am 16. Januar 2020); Europäische Kommission: [FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Scientific Publications](#) (abgerufen am 16. Januar 2020).
- ⁶ Dieser zweite Kanal unterscheidet sich vom Gesamtnutzen des Binnenmarkts der EU. Während im letzteren Fall der Nutzen durch den Abbau von Handelsschranken entsteht, wird hier argumentiert, dass durch die EU-Finanzierung die wirtschaftlichen Bedingungen in den Empfängerländern verbessert werden, was grenzüberschreitende Übertragungseffekte auf andere Mitgliedstaaten haben wird (siehe Briefing 3).
- ⁷ CARRUBBA, Clifford J.: [Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?](#). In: The Journal of Politics, Band 59, Nummer 2 (1997), S.469-496.

Haftungsausschluss und Copyright: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2020.

Verantwortlicher Verwaltungsbeamter: Alexandre MATHIS

Kontakt: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Das vorliegende Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses