

## DOKUMENTATION

### ZAHLER- UND EMPFÄNGERLÄNDER IN DER EU-AGRAR- UND STRUKTURPOLITIK<sup>1)</sup>

*Deutschland ist größter Nettozahler der Europäischen Union (EU). Für den Zeitraum 1995/2001 errechnet sich aus seinen Finanzierungsbeiträgen an den Unionshaushalt und den aus Brüssel erhaltenen Rückflüssen ein negativer Saldo von jahresdurchschnittlich 9,5 Milliarden Euro. Zwei Bereiche zeichnen hierfür im Wesentlichen verantwortlich: die Agrar- und die Strukturpolitik. Zur Finanzierung der europäischen Agrarpolitik trug die Bundesrepublik mit einem negativen Saldo zwischen Beitragszahlungen und Rückflüssen in Höhe von 4,8 Milliarden Euro bei. Kein anderes EU-Land verbuchte einen vergleichbar hohen Minus-Wert. Bei der Finanzierung der EU-Strukturfonds ist Deutschland mit 3,3 Milliarden Euro gleichfalls der mit Abstand gewichtigste Nettozahler. Den größten Nutzen aus der Agrarpolitik zieht Frankreich mit einem Überschuss von 2,4 Milliarden Euro. Bei den Strukturfonds steht Spanien mit 4,7 Milliarden Euro an der Spitze der Empfängerliste.*

*iw-trends*

Im Haushalt der Europäischen Union (EU) wurden im Durchschnitt der Jahre 1995/2001 Ausgaben in Höhe von 78,3 Milliarden Euro verbucht. Davon ging genau die Hälfte auf den traditionell gewichtigsten Ausgabenblock – die gemeinschaftliche Agrarpolitik. Der strukturpolitische Aufwand bildet einen zweiten Schwerpunkt. Auf ihn entfielen im Beobachtungszeitraum knapp ein Drittel der Ausgaben. Die restlichen 18 Prozent der EU-Ausgaben verteilen sich auf die Posten Zahlungen an Drittstaaten (einschließlich nicht zurechenbarer Ausgaben: 5,6 Milliarden Euro), interne Politikbereiche (4,4 Milliarden Euro) und Verwaltung (3,8 Milliarden Euro). Klammert man die Zahlungen an Drittstaaten aus, verbleiben für den Durchschnitt der Jahre 1995/2001 Ausgaben in Höhe von 72,8 Milliarden Euro, die an die Mitgliedstaaten geflossen sind.

*EU-Haushalt: das  
Ausgabenprofil*

<sup>1)</sup> Die Studie ist Teilergebnis eines von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Diese Rückflüsse können den einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden. Als Datenbasis hierfür dienen die regelmäßigen Berichte der EU-Kommission zur Aufteilung der Ausgaben auf die Mitgliedstaaten. Der jüngste Bericht (Europäische Kommission, 2002) ist ein neuerlicher Beweis für die große Schwankungsanfälligkeit dieser Statistik. Die Ausgaben für die Strukturpolitik waren im Jahr 2001 um fast 19 Prozent niedriger als im Jahr zuvor, und sie unterschritten die Haushaltsansätze erheblich. Im Etat 2002 waren für die Strukturpolitik 31,8 Milliarden Euro eingeplant (Europäisches Parlament, 2001, 347). Tatsächlich ausgegeben wurden indes nur 22,4 Milliarden Euro. Schwierigkeiten bei der Abwicklung strukturpolitischer Vorhaben erklären dies. Ebenfalls im Haushaltsjahr 2001 ist der Rabatt für das Vereinigte Königreich infolge buchungstechnischer Einflüsse doppelt so hoch wie in den beiden Vorjahren ausgefallen. Diese Beispiele zeigen, dass einzelne Haushaltsjahre nur mit erheblichen Einschränkungen miteinander vergleichbar sind. Deshalb wird in dieser Dokumentation ein Periodendurchschnitt in den Blick genommen. Hierfür bietet sich der Zeitraum 1995 bis 2001 an. Denn im Jahr 1995 wurde die Union um Finnland, Österreich und Schweden erweitert. 2001 ist das aktuellste statistisch dokumentierte Jahr.

#### *Umverteilungseffekte*

In Tabelle 1 werden die EU-Haushaltsausgaben den einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet. Die meisten Rückflüsse verbucht Frankreich. Auf dieses Land entfallen im jährlichen Durchschnitt des Beobachtungszeitraums gut 12 Milliarden Euro, also rund ein Sechstel der EU-Ausgaben. Fast ebenso hoch sind die Rückflüsse, die Spanien erhält. Deutschland und Italien folgen mit einigem Abstand auf den beiden folgenden Plätzen.

Ein Zusammenhang zwischen Rückflüssen und dem wirtschaftlichen Gewicht der einzelnen Mitgliedsländer besteht nicht. So liegt das in Tabelle 1 zweitplatzierte Spanien beim EU-BIP-Vergleich an fünfter Position. Die in Tabelle 1 im Mittelfeld angesiedelten Länder Griechenland, Portugal und Irland befinden sich beim BIP-Ranking am Ende der EU-Liste. Diese unterschiedlichen Platzierungen werfen ein Licht auf die Umverteilungswirkungen des EU-Haushalts.

Frankreichs gute Position erklärt sich im Wesentlichen mit seiner Empfängerposition im Agrarbereich. Mit 9,1 Milliarden Euro sind die Agrar-Rückflüsse Frankreichs um 60 Prozent größer als die Deutschlands. Spaniens Rückflüsse (11,8 Milliarden Euro) sind dagegen überwiegend, nämlich zu 55 Prozent, strukturpolitischer Art. Während hier der agrar- und der strukturpolitische Bereich rund 90 Prozent der internen EU-Ausgaben erklären, sind es im Falle Belgiens nur etwa ein Drittel und bei Luxemburg sogar noch nicht einmal 5 Prozent. In diesen beiden Ländern fällt der Posten Verwaltung wegen der dort angesiedelten EU-Behörden stark ins Gewicht.

Tabelle 1

### Ausgaben im EU-Haushalt

- Jahresdurchschnitte 1995/2001 in Millionen Euro -

	Gesamte Ausgaben	Darunter:	
		Agrarpolitik	Strukturpolitik
Frankreich	12.057	9.120	2.115
Spanien	11.836	5.067	6.467
Deutschland	9.963	5.729	3.412
Italien	8.478	4.566	3.308
Vereinigtes Königreich	6.370	3.877	1.744
Griechenland	5.367	2.614	2.586
Belgien	4.162	1.074	326
Portugal	3.566	691	2.723
Irland	2.860	1.683	1.069
Niederlande	2.135	1.495	306
Dänemark	1.558	1.262	121
Österreich	1.332	846	273
Schweden	1.155	647	217
Finnland	1.036	566	264
Luxemburg	894	22	18
Summe: EU-Staaten	72.767	39.259	24.950
Ausgaben in Drittstaaten <sup>1)</sup>	5.568		
Ausgaben insgesamt	78.335		

1) Einschließlich Reserven, Garantien und sonstige nicht zurechenbare Ausgaben.

Quelle: Europäische Kommission, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Um die finanziellen Beziehungen eines Mitgliedslandes zur EU auszuloten, liegt es nahe, die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt mit den Zahlungen an den Gemeinschaftsetat zu saldieren. Hierfür gibt es verschiedene methodische Ansätze, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen (Busch, 2002).

*Komponentenzerlegung*

Die Salden zwischen Beiträgen an den und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt sind eine rein fiskalische Perspektive, die für sich genommen kein hinreichendes Bild über den Nutzen der EU-Mitgliedschaft schaffen.

Tabelle 2 zeigt in der ersten Spalte den gesamten Saldo der 15 Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt. Es zeigt sich das vertraute Bild, nach dem Deutschland der mit Abstand größte Nettozahler und Spanien der gewichtigste Nettoempfänger ist. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, wie groß der Anteil der einzelnen Politikbereiche an den Nettopositionen der Mitglieder gegenüber dem EU-Haushalt ist. Dazu ist es erforderlich, den Gesamtsaldo in politikspezifische Teilsalden zu zerlegen. Hierbei gibt es eine Schwierigkeit: Aus den Haushaltsrechnungen lassen sich zwar die Rückflüsse an die Mitgliedstaaten den verschiedenen Politikbereichen zuordnen, nicht aber ihre Finanzierungsbeiträge. Der Agrarfonds ist ebenso Bestandteil des allgemeinen EU-Haushalts wie der Strukturfonds. Für den EU-Etat gilt der finanzwirtschaftliche Grundsatz des Non-Affektationsprinzips, demzufolge alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben verwendet werden müssen. Somit informiert der EU-Haushalt nicht unmittelbar darüber, welche Politikbereiche für die Nettopositionen der einzelnen Länder verantwortlich sind.

#### *Zurechnungsproblem*

Dieses Zurechnungsproblem lässt sich mit Hilfe gewisser Annahmen lösen. Im jährlichen Agrarbericht der Bundesregierung erscheint regelmäßig eine Tabelle (zuletzt: BMVEL, 2002, Tabelle 75), aus der die Nettobeiträge der EU-Mitglieder zur Agrarpolitik ablesbar sind. Dabei saldiert das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) die aus den Haushaltsrechnungen bekannten Rückflüsse aus dem Agrarfonds mit hypothetischen Beiträgen der Mitglieder zur Finanzierung der Agrarpolitik. Diese Beiträge werden mit Hilfe des allgemeinen Haushaltsschlüssels errechnet. Die Basis der Berechnung sind die Anteile der Mitgliedstaaten an den gesamten Haushaltseinnahmen. Sie werden mit der Summe der Agrarausgaben multipliziert. Bei dieser Berechnungsmethode wird implizit unterstellt, dass die verschiedenen Ausgabenbereiche des EU-Haushalts proportional zur Einnahmenstruktur finanziert werden. Nach der gleichen Methode können Teilsalden für die EU-Strukturpolitik errechnet werden. Für die übrigen Politikbereiche wird auf eine Dokumentation der spezifischen Salden verzichtet. Denn die

internen Politikbereiche haben im EU-Haushalt kein großes Gewicht und ein Saldieren der Verwaltungsausgaben macht ökonomisch wenig Sinn, zumal die nationale Zurechenbarkeit dieser Ausgaben umstritten ist (Busch, 2002). Wendet man den Einnahmenschlüssel auf die gesamten Ausgaben des EU-Haushalts an, ergibt sich der Gesamtsaldo.

Tabelle 2

### EU-Haushalt: Salden der Mitgliedsländer

- Jahresdurchschnitte 1995/2001 in Millionen Euro -

	Gesamter Saldo	Darunter:	
		Saldo: Agrarpolitik	Saldo: Strukturpolitik
Spanien	6.719	2.306	4.710
Griechenland	4.222	1.997	2.194
Portugal	2.552	144	2.376
Irland	2.020	1.229	782
Belgien	1.287	-479	-658
Luxemburg	715	-75	-43
Dänemark	99	474	-379
Finnland	10	12	-88
Frankreich	-446	2.368	-2.165
Österreich	-541	-165	-368
Italien	-554	-306	207
Schweden	-926	-474	-498
Niederlande	-2.492	-1.003	-1.278
Vereinigtes Königreich	-3.114	-1.218	-1.531
Deutschland	-9.548	-4.808	-3.261
Summe: EU-Staaten	0	0	0

Quelle: Europäische Kommission, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die beiden sektoralen Teilsalden für die Agrar- und Strukturpolitik sind aus Tabelle 2 ablesbar. Demzufolge ist Deutschland in der Agrarpolitik ebenso wie in der Strukturpolitik der mit Abstand größte Nettozahler der Gemeinschaft:

*Nettozahler Deutschland*

- Den in Tabelle 1 dokumentierten Rückflüssen aus dem Agrarfonds in Höhe von 5.729 Millionen Euro im jährlichen Durchschnitt der Periode 1995/2001 stehen hypothetische Beiträge von 10.537 Millionen Euro gegenüber, so dass sich für Deutschland ein agrarpolitischer Negativ-Saldo von 4.808 Millionen Euro errechnet.

- Im Strukturbereich stehen für Deutschland den Rückflüssen in Höhe von 3.412 Millionen Euro hypothetische Beitragszahlungen von 6.674 Millionen Euro gegenüber. Hieraus ergibt sich ein negativer Saldo von 3.261 Millionen Euro.

Auch das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Schweden und Österreich leisten in beiden Politikbereichen mehr Beiträge, als sie Rückflüsse erhalten. Allerdings sind die negativen Salden dieser vier Länder deutlich geringer als die Minusposten Deutschlands.

Frankreich ist das Land, welches aus der Agrarpolitik den größten Netto-Nutzen zieht. Kein anderes EU-Mitglied weist im Agrarbereich einen so hohen Positivsaldo aus. In der Strukturpolitik ist Frankreich allerdings nach Deutschland der zweitgrößte Nettozahler. Das liegt daran, dass Frankreich nur in seinen Übersee-Gebieten Ziel-1-Förderregionen hat. Dänemark profitiert ebenfalls von der Agrarpolitik, zahlt aber bei der Strukturpolitik drauf. Der umgekehrte Fall ist in Italien zu beobachten: positive Salden bei der Strukturpolitik, negative beim Agrarfonds.

Die vier Kohäsionsländer Spanien, Griechenland, Portugal und Irland sind die mit Abstand größten Nettoempfänger des EU-Haushalts. Allerdings zeigen sich beim Ausgabenprofil unterschiedliche Akzente. Die iberischen Mitgliedsländer ziehen aus der Strukturpolitik größeren Nutzen als aus der Agrarpolitik. In Irland ist es umgekehrt. Im Falle Griechenlands halten sich die Vorteile aus beiden Politikbereichen in etwa die Waage.

#### *Die Reformdebatte*

Das Schaubild illustriert diese Befunde in einem Vier-Quadranten-Schema. Die Positionen, die die einzelnen Länder hierbei belegen, erklären ihre Haltung in der Debatte um die nach der Osterweiterung notwendige Reform der europäischen Agrar- und Strukturpolitik.

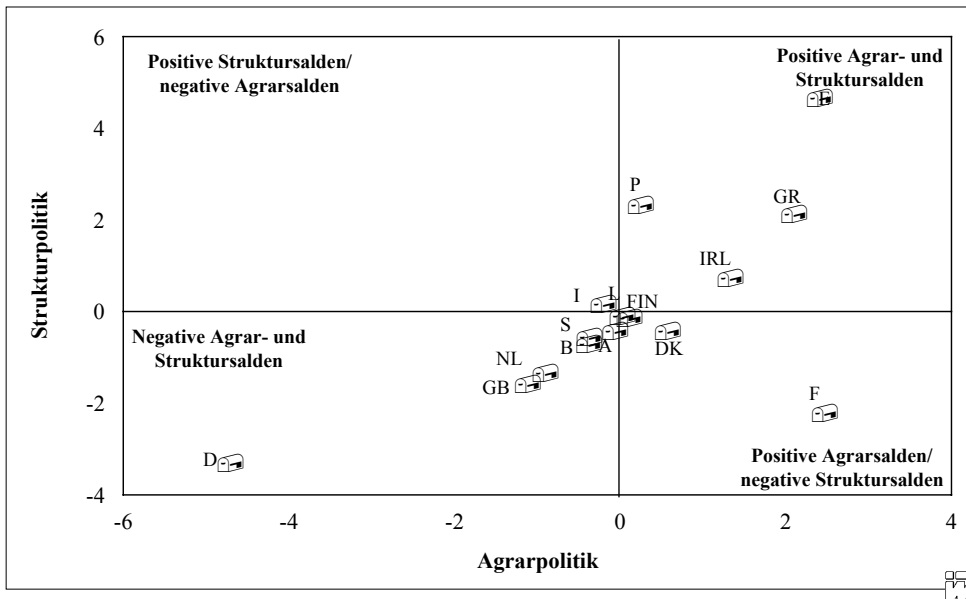
Die deutsche Regierung drängt auf eine Reduktion der landwirtschaftlichen Direktzahlungen, auf die der Löwenanteil der agrarpolitischen Ausgaben entfällt. Die Niederlande schlagen in die gleiche Kerbe und fordern sogar einen Stufenplan, mit dem die Direktzahlungen beendet werden sollen (Dempsey, 2002). Ähnlich sind die Positionen Schwedens und des Verei-

nigten Königreichs. Völlig konträr ist die französische Haltung. Der Streit hierüber hat erheblich Sand in das Getriebe des deutsch-französischen Integrationsmotors gestreut.

Schaubild

## EU-Agrar- und Strukturpolitik: Zahler und Empfänger

- Salden in Milliarden Euro im Durchschnitt der Jahre 1995/2001 -



Europäische Kommission, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Auch in der Strukturpolitik hat es erste Verteilungsscharmützel gegeben. Im Mai 2001 versuchte Spanien, in die Erweiterungsverhandlungen ein Junktim einzubringen. Es wollte hinsichtlich der Freizügigkeit nur dann Übergangsfristen akzeptieren, wenn ihm auch nach der Erweiterung Strukturfondsmittel in jetziger Höhe garantiert werden. Diese Verteilungskämpfe werden nach der Osterweiterung noch härter werden. Das wird sich spätestens dann zeigen, wenn die Weichen für die nächste, im Jahr 2007 beginnende EU-Finanzplanungsperiode gestellt werden müssen. Doch nicht nur aus fiskalischen Gründen wird die derzeitige Aufgaben- und Ausgabenstruktur der EU kritisiert. Es gibt auch gewichtige ökonomische und politökonomische Gründe, die für ein Rückverlagern der Agrar- und der Strukturpolitik auf die nationale Ebene sprechen (Caesar, 2002, 142 f.).

Oktober 2002

Berthold Busch

---

Literatur:

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), 2002, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht 2002 der Bundesregierung, (<http://www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/ab-2002/ab02.htm>).

Busch, Berthold, 2002, Von Zahlern und Empfängern: Die Berechnung von Nettositionen im EU-Haushalt, in: iw-trends, 27. Jg., Heft 3, S. 5-10.

Caesar, Rolf, 2002, Haushalts- und Steuerpolitik in der EU, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Heft 1, S. 132-150.

Dempsey, Judy, 2002, Dutch warn against direct payments to farmers, in: Financial Times, v. 2. Oktober.

Europäische Kommission, 2002, Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2001 nach Mitgliedstaaten, ([http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_de.htm)).

Europäisches Parlament, 2001, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 56, v. 26. Februar.

\*\*\*

## **EU Agricultural and Structural Policies: Payer and Recipient Countries**

*iw-focus*

Between 1995 and 2001, Germany's net contribution to the EU budget averaged 9.5 billion euro annually. This negative budgetary balance mainly resulted from the EU agricultural and structural policies. Germany's payments to the common agricultural policy exceeded the return flows from the EU by 4.8 billion euro. The budgetary balance of the structural policy was likewise negative and amounted to 3.3 billion euro. The biggest beneficiary of the agricultural policy was France with a surplus of 2.4 billion euro while Spain was the biggest net recipient of the structural policy with a surplus of 4.7 billion euro.