



Die EU und das Geld: Wer zahlt, wer bekommt?

Nettozahler und Nettoempfänger in der EU

Berthold Busch / Björn Kauder / Samina Sultan

Köln, 12.08.2024

IW-Report 34/2024

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Dr. Berthold Busch

Senior Economist für Europäische Integration

busch@iwkoeln.de

0221 – 4981-762

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Dr. Samina Sultan

Senior Economist für europäische Wirtschaftspolitik und Außenhandel

sultan@iwkoeln.de

0221 – 4981-312

Alle Studien finden Sie unter www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

August 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Empirische Auswertung.....	6
2.1 Nettopositionen im Jahr 2023	6
2.2 Fiktive Agrar- und Kohäsionssalden	8
2.3 Zur Entwicklung der Kohäsionsausgaben	11
2.4 NextGenerationEU.....	12
3 Einordnung	15
Abstract.....	16
Anhang	17
Literaturverzeichnis	18
Tabellenverzeichnis.....	19
Abbildungsverzeichnis.....	19

JEL-Klassifikation

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

H77 – Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften; Föderalismus; Sezession

Zusammenfassung

Für den EU-Haushalt werden in diesem Report durch eine Gegenüberstellung der Zahlungen der Mitgliedstaaten und den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt die Nettositionen bestimmt. Die deutsche Nettosition ist im Jahr 2023 leicht gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen, von 19,7 Milliarden Euro auf 17,4 Milliarden Euro. Sie liegt damit aber immer noch deutlich höher als in der Vor-Brexit-Zeit. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2020, dem letzten Mehrjährigen Finanzrahmen, waren es 13,5 Milliarden Euro. Deutschland ist damit weiterhin der größte Nettozahler in der Europäischen Union (EU) und liegt vor Frankreich, das im vergangenen Jahr knapp 9 Milliarden Euro mehr abführte als an Rückflüssen zu verzeichnen waren. Auf Platz drei reiht sich Italien mit einem Nettobeitrag von 4,5 Milliarden Euro ein. Größter Nettoempfänger ist, wie im Vorjahr, Polen mit 8,2 Milliarden Euro (2022: 11,9 Milliarden Euro). Mit einigem Abstand dahinter liegen Rumänien und Ungarn mit 6,0 und 4,6 Milliarden Euro.

Überraschenderweise liegt bei den Nettozahlungen je Einwohner dieses Jahr Irland mit 236 Euro pro Kopf mit einigem Abstand vor Deutschland (206 Euro pro Kopf) an der Spitze. In Relation zum Bruttonationaleinkommen (BNE) jedoch bleibt Deutschland größter Nettozahler, da das BNE pro Einwohner hierzulande deutlich niedriger ausfällt als in Irland. Je Einwohner und in Prozent zum BNE können, wie in den vergangenen Jahren, insbesondere die baltischen Staaten von den Finanzbeziehungen zum EU-Haushalt profitieren.

Die Zerlegung der gesamten Nettosition in Teilsalden zeigt, welche Mitgliedstaaten von der Agrar- und Kohäsionspolitik finanziell am stärksten profitieren. Der größte Nettoempfänger der Agrarpolitik ist nach dieser Berechnung Griechenland mit 1,05 Prozent des BNE. Weitere gewichtige Nettoempfänger des EU-Agrarhaushalts sind Bulgarien und Litauen. Lettland und Ungarn liegen auf dem vierten und fünften Platz der größten Nettoempfänger aus dem Agrarhaushalt.

Bei den Ausgaben für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsionsausgaben) ist Kroatien mit 2,45 Prozent des BNE größter Nettoempfänger. An zweiter Stelle liegt die Slowakei mit 2,06 Prozent des BNE. Ungarn liegt erneut unter den Top-5-Nettoempfängern mit 1,77 Prozent des BNE, gefolgt von Lettland (1,76 Prozent) und Bulgarien (1,39 Prozent). Insgesamt sind im Jahr 2023 die Ausgaben für die Kohäsionspolitik zum zweiten Mal in Folge gesunken. Das lässt sich mit der Konstruktion der Kohäsionspolitik der EU erklären, bei der die Zahlungen zu Anfang der laufenden Förderperiode erst verzögert einsetzen und die Zahlungen aus der vorangegangenen Förderperiode allmählich aufhören.

Die Betrachtung wird um die Finanzströme im Rahmen von NextGeneration EU erweitert, weil es sich um einen bedeutsamen Nebenhaushalt handelt, der zudem über eine bisher beispiellose Dimension der Kreditaufnahme der Europäischen Union finanziert wird. Größter Nettoempfänger aus dem NextGeneration-EU-Fonds im Jahr 2023 ist Griechenland mit 1,31 Prozent des BNE, gefolgt von Portugal und Kroatien mit jeweils 1,21 Prozent des BNE.

1 Einleitung

Der Haushalt der Europäischen Union (EU) belief sich im Jahr 2023 auf insgesamt 173,1 Milliarden Euro, davon flossen 143,4 Milliarden Euro an die Mitgliedstaaten; hinzu kamen noch einmal Ausgaben im Rahmen von NextGeneration EU (NGEU), dem Resilienz- und Aufbauprogramm der EU, in Höhe von 66,1 Milliarden Euro, wovon 64,6 Milliarden Euro an die Mitgliedstaaten gingen. Der Unterschied ist damit zu erklären, dass aus dem EU-Haushalt auch Drittländer gefördert werden und manche Zahlungen nicht national zurechenbar sind. NGEU kann man als Extrahaushalt bezeichnen (Deutsche Bundesbank, 2022; 2023). Insgesamt lagen die Ausgaben des EU-Haushalts rund 6,8 Milliarden Euro unter dem Niveau von 2022, was vor allem mit einem Rückgang der Kohäsionsausgaben erklärt werden kann (vgl. dazu Abschnitt 2.3). Die Ausgaben des EU-Haushalts wurden im gleichen Jahr überwiegend durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert, deren Höhe sich am nationalen Bruttonationaleinkommen (BNE) und an der Mehrwertsteuer bemisst. Hinzu kommen die Zolleinnahmen aus dem Gemeinsamen Außenzolltarif der EU, die als originäre Einnahmen der EU verstanden werden. Die Ausgaben für NGEU werden dagegen durch Kredite finanziert, die die Europäische Kommission am Kapitalmarkt aufgenommen hat und die bis 2058 getilgt werden sollen.

Für den EU-Haushalt können in diesem Report durch eine Gegenüberstellung der Zahlungen der Mitgliedstaaten und den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt die Nettopositionen bestimmt werden. Nettozahler zum EU-Haushalt leisten mehr Beiträge, als sie daraus zurückerhalten; umgekehrt erhalten Nettoempfänger mehr aus dem EU-Haushalt, als sie zur Finanzierung beitragen.

Die Effekte der EU-Integration lassen sich nicht auf die Nettopositionen der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt reduzieren. So bringt der Binnenmarkt der EU Vorteile für alle Mitgliedstaaten, weil er den grenzüberschreitenden Austausch der vier Freiheiten Arbeit, Waren, Dienstleistungen und Kapital erleichtert. Gleichwohl ist die Berechnung von Finanzströmen nicht überflüssig. Transparenz über die Finanzströme kann dazu beitragen, Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Die Kalkulation von Zahlungsströmen kann beispielsweise darlegen, inwieweit die EU öffentliche Güter produziert oder Umverteilungspolitik betreibt. Die Berechnung kann zeigen, ob ähnlich wohlhabende Länder auch ähnliche Nettozahlungen aufweisen und ob ähnlich arme Länder ähnlich hohe Nettoempfänger sind. Transparenz kann zudem hilfreich sein, wenn es um die Auswirkungen einer möglichen Erweiterung der EU geht.

Bei der Berechnung der Nettopositionen wird der Vorgehensweise der Europäischen Kommission gefolgt, welche die Nettopositionen vormals selbst veröffentlicht hat. Dies geschieht seit 2020 jedoch nicht mehr (Deutsche Bundesbank, 2022). Gleichwohl veröffentlicht die Kommission weiterhin die Daten, die zur Berechnung der Nettopositionen erforderlich sind (Europäische Kommission, 2024a). Diese Daten werden analog zu der Publikation im Vorjahr genutzt (Busch et al., 2022). Auf der Einnahmenseite werden nur die nationalen Beiträge der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Das sind neben den Eigenmitteln, basierend auf einer harmonisierten Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer und den BNE-Eigenmitteln, seit 2021 auch die Eigenmittel auf Grundlage des nicht recycelten Kunststoffes. Die Zolleinnahmen als originäre Einnahmen der EU bleiben unberücksichtigt. Auf der Ausgabenseite bleiben die Verwaltungsausgaben außen vor, weil sie – so die Argumentation – allen Mitgliedstaaten zugutekommen und nicht nur den Ländern wie Belgien und Luxemburg, wo die meisten EU-Institutionen ihren Sitz haben. Man betrachtet also nur die operativen Ausgaben. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die Ausgaben in Drittländern, da sie nicht den einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden können.

Im nächsten Kapitel werden zunächst die Nettopositionen im EU-Haushalt insgesamt und für Teilbereiche bestimmt. Zudem werden die Finanzströme im Rahmen von NGEU betrachtet, um ein Gesamtbild zu erhalten. Abschließend werden die Ergebnisse eingeordnet.

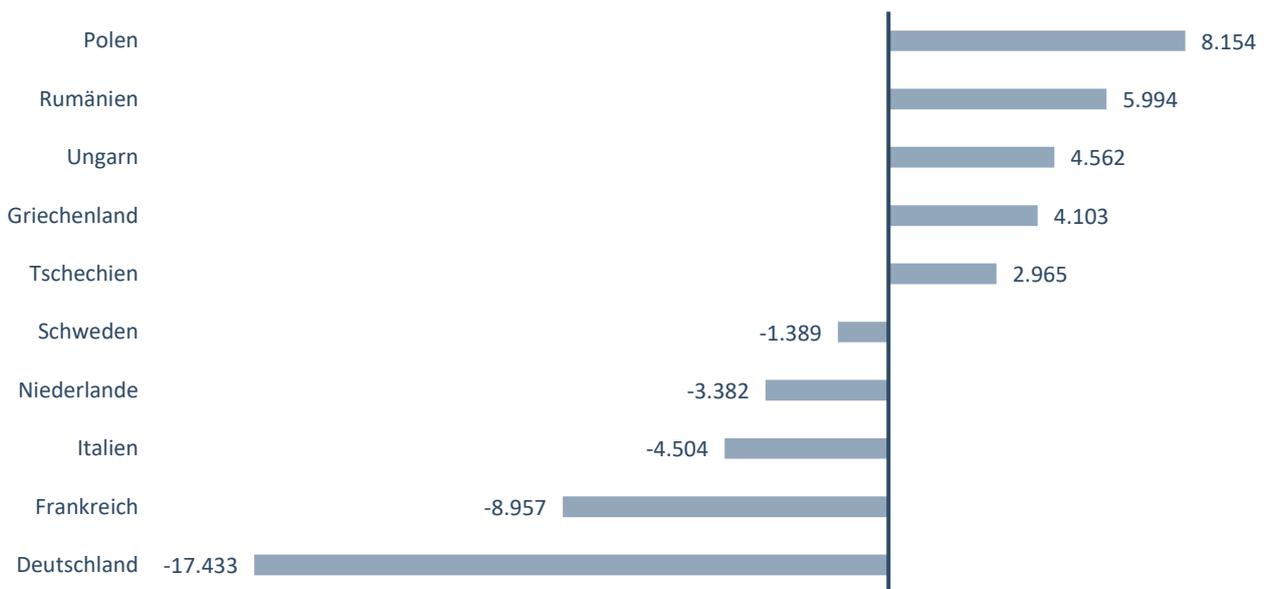
2 Empirische Auswertung

2.1 Nettopositionen im Jahr 2023

Die Nettopositionen der einzelnen Mitgliedstaaten werden mit drei Kennziffern dargestellt: den Nettopositionen in absoluten Eurobeträgen, den Nettopositionen pro Einwohner und den Nettopositionen relativ zum BNE. Die Abbildungen 2-1, 2-2 und 2-3 zeigen diese drei Kennziffern jeweils für die fünf größten Nettozahler und die fünf größten Nettoempfänger im Jahr 2023 (die Darstellung für sämtliche Mitgliedstaaten findet sich im Anhang in Tabelle A-1).

Abbildung 2-1: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten

In Millionen Euro, 2023



Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

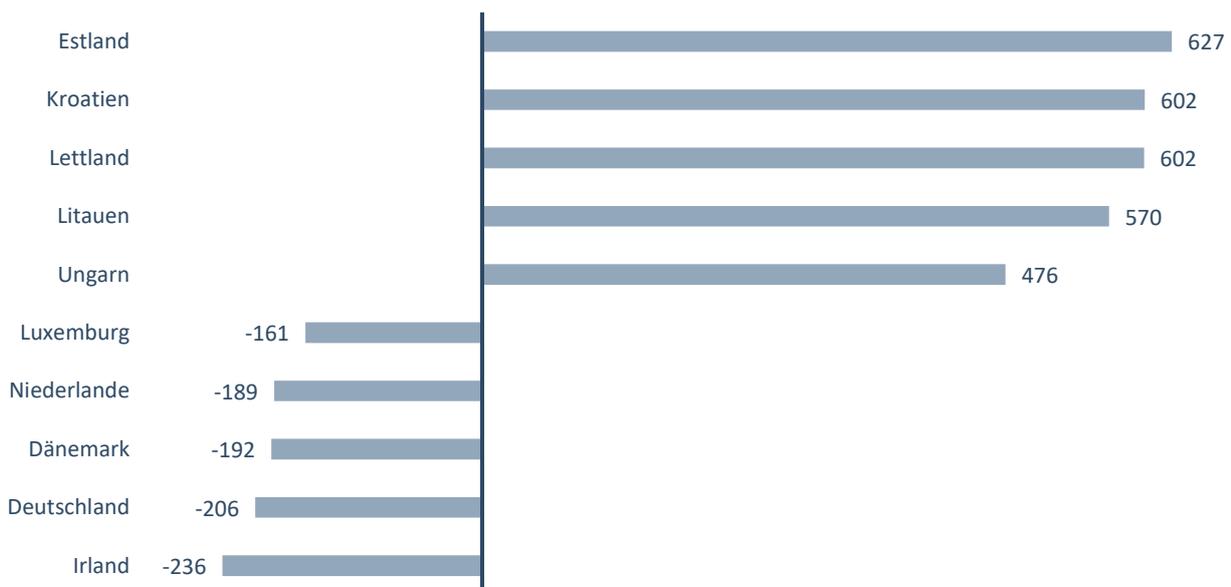
Abbildung 2-1 zeigt, dass Deutschland im Jahr 2023 mit 17,4 Milliarden Euro der größte Nettozahler der EU war. Zum Vergleich: Im Jahr 2022 lag der Wert bei 19,7 Milliarden Euro, 2021 bei 21,4 Milliarden Euro. Zweitgrößter Nettozahler bleibt Frankreich, das im vergangenen Jahr 9,0 Milliarden Euro mehr abführte als an Rückflüssen zu verzeichnen waren. Dies ist eine Milliarde Euro weniger als im Vorjahr. Auf Platz drei reiht sich Italien mit einem Nettobeitrag von 4,5 Milliarden Euro (2022: 3,9 Milliarden Euro) ein. Die Liste der fünf größten Nettozahler wird komplettiert durch die Niederlande (3,4 Milliarden Euro) und Schweden (1,4 Milliarden Euro). Die Liste der fünf größten Nettozahler umfasst somit die gleichen Länder in der gleichen Reihenfolge wie im Vorjahr. Größter Nettoempfänger ist, wie im Vorjahr, Polen mit 8,2 Milliarden Euro (2022:

11,9 Milliarden Euro; 2021: 12,9 Milliarden Euro). Weit dahinter liegen Rumänien und Ungarn mit 6,0 und 4,6 Milliarden Euro. Es folgen Griechenland und Tschechien mit 4,1 und 3,0 Milliarden Euro. Im Vergleich zur Liste der fünf größten Nettoempfänger des Vorjahres wurde Portugal durch Tschechien ersetzt.

Betrachtet man die Nettozahlungen pro Einwohner, so verschiebt sich das Bild, wie Abbildung 2-2 zeigt. An der Spitze der Nettozahler liegt in diesem Jahr Irland, das Deutschland als Spitzenreiter ablöst. In Irland führte jeder Einwohner im Jahr 2023 netto etwa 236 Euro an die EU ab (2022: 197 Euro). Mit einigem Abstand folgt Deutschland mit einem Nettobeitrag pro Einwohner von 206 Euro (2022: 237 Euro). Ein Grund für den Führungswechsel liegt darin, dass Deutschland im Jahr 2023 knapp 2 Milliarden Euro weniger an BNE-Eigenmitteln abführte als im Jahr 2022. Zwar gingen die BNE-Eigenmittel EU-weit zurück, in Deutschland jedoch überproportional. Die BNE-Eigenmittel Irlands blieben hingegen konstant. Zudem musste Irland Mittel nachzahlen, die sich aufgrund einer Korrektur früherer BNE-Werte ergaben (Reuters, 2024). Dänemark und die Niederlande liegen nahezu gleichauf auf den Positionen drei und vier mit Nettobeiträgen pro Einwohner von 192 und 189 Euro. Die Top 5 werden komplettiert durch Luxemburg mit 161 Euro pro Einwohner. Dänemark und Luxemburg sind neu unter den fünf größten Nettozahlern pro Einwohner, anstelle von Schweden und Österreich. Luxemburg war in den vergangenen Jahren sogar noch Nettoempfänger, im vergangenen Jahr sogar der zweitgrößte. Jedoch erhielt Luxemburg dieses Mal deutlich weniger Mittel aus dem Horizon-Europe-Programm und musste zugleich, ähnlich wie Irland, Mittel nachzahlen, die aus einer Korrektur früherer BNE-Werte folgten. Die Liste der größten Nettoempfänger wird auch dieses Mal von den baltischen Staaten dominiert. Estland liegt wiederum auf dem ersten Platz mit 627 Euro pro Einwohner (2022: 678 Euro), Lettland (602 Euro) und Litauen (570 Euro) befinden sich auf den Plätzen drei und vier. Neu auf Platz zwei ist Kroatien (602 Euro). Auf dem fünften Platz liegt weiterhin Ungarn (476 Euro).

Abbildung 2-2: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten

Euro pro Kopf, 2023



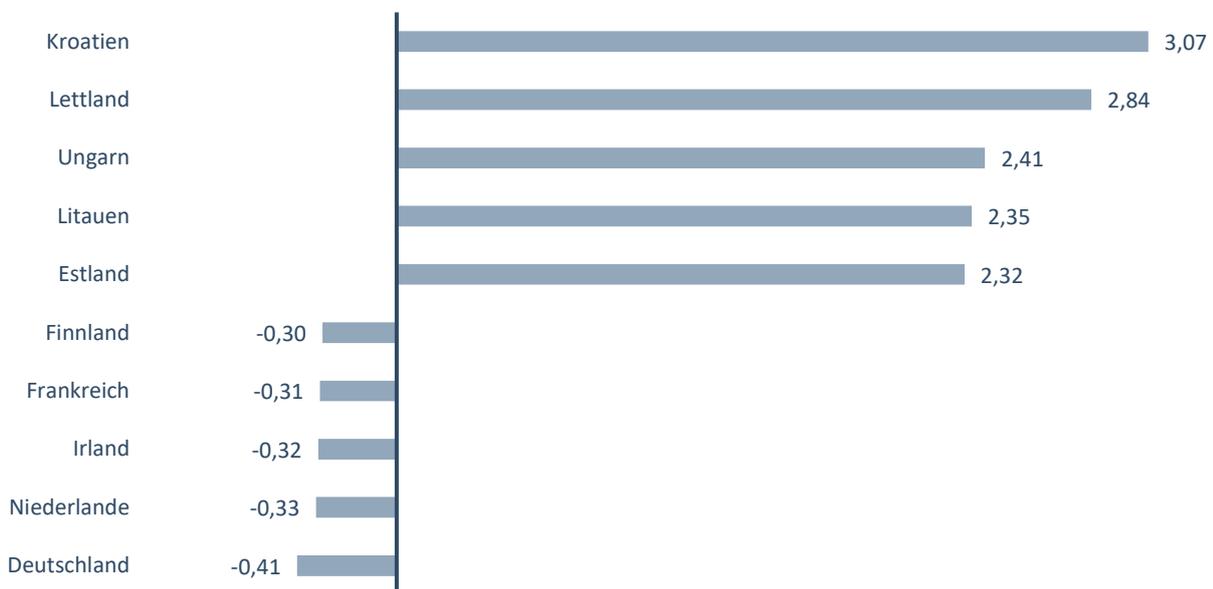
Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2-3 stellt die Nettopositionen relativ zum BNE dar. Bei dieser Kennziffer ist Deutschland wiederum mit Abstand größter Nettozahler, da das BNE pro Einwohner hierzulande deutlich niedriger ausfällt als in Irland. Der deutsche Nettobeitrag lag 2023 bei 0,41 Prozent des BNE (2022: 0,51 Prozent). Die Niederlande und Irland folgen mit 0,33 und 0,32 Prozent. Knapp dahinter liegen Frankreich (0,31 Prozent) und Finnland (0,30 Prozent). Irland und Finnland sind neu unter den fünf größten Nettozahlern, anstelle von Schweden und Österreich. Die größten Nettoempfänger relativ zum BNE waren im Jahr 2023 Kroatien und Lettland mit 3,07 und 2,84 Prozent des BNE. Kroatien lag im vergangenen Jahr mit 2,17 noch auf Platz fünf. Auf den Rängen drei bis fünf liegen Ungarn (2,41 Prozent), Litauen (2,35 Prozent) und Estland (2,32 Prozent). Die Gruppe der fünf größten Nettoempfänger ist im Vergleich zum Vorjahr unverändert geblieben, lediglich die Reihenfolge hat sich geändert.

Abbildung 2-3: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten

Anteil am BNE in Prozent, 2023



Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

2.2 Fiktive Agrar- und Kohäsionssalden

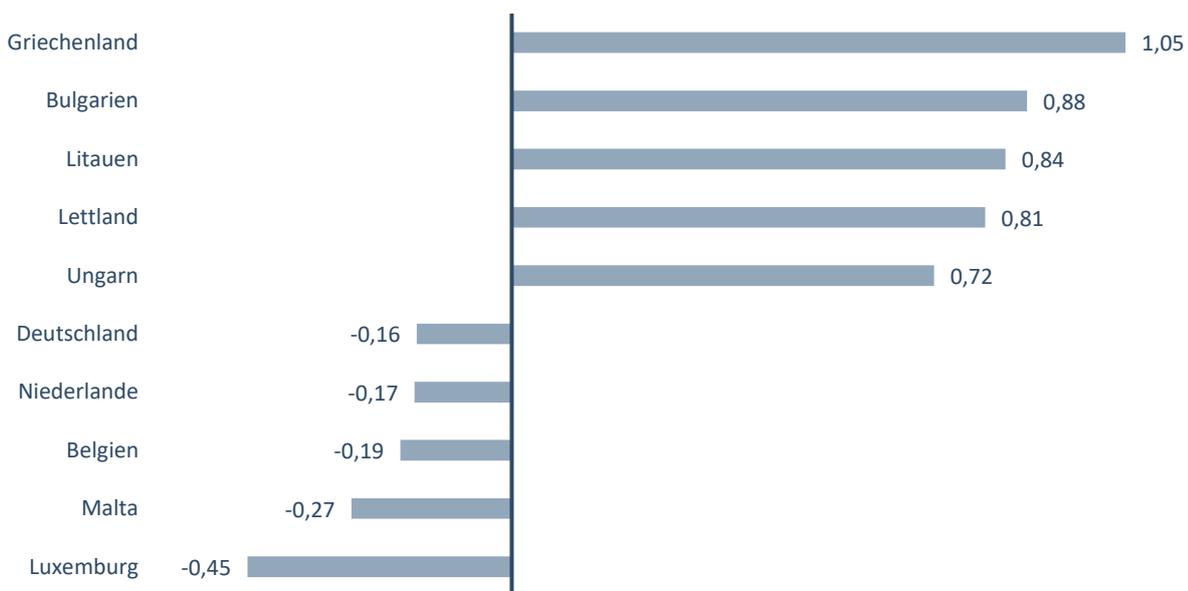
Die Ausgabenseite des EU-Haushalts ist in mehrere (neun) verschiedene Kapitel untergliedert. Auf die Kapitel Zusammenhalt und Werte sowie Natürliche Ressourcen und Umwelt entfallen dabei im Jahr 2023 nahezu 70 Prozent des EU-Haushalts. Sie stellen damit die größten Posten im EU-Haushalt dar. Im Folgenden werden die fiktiven Kohäsions- und Agrarsalden berechnet, unter der Annahme, dass der EU-Haushalt lediglich aus dem jeweiligen Kapitel besteht. Dabei wird jeweils der Anteil am BNE dargestellt.

Abbildung 2-4 zeigt die fünf größten Nettoempfänger und Nettozahler für die fiktiven Agrarsalden, also unter der Annahme, der EU-Haushalt bestünde nur aus dem Kapitel Natürliche Ressourcen und Umwelt. Im Vergleich zu Abbildung 2-3, welche die Nettopositionen für den gesamten Haushalt anteilig am BNE darstellt, sind die BNE-Anteile in Abbildung 2-4 kleiner, da der EU-Haushalt auf ein Kapitel verkleinert wurde. Darüber

hinaus gibt es einige Veränderungen bei der Zusammensetzung der größten Nettozahler und -empfänger. Der größte Nettoempfänger der Agrarpolitik ist nach dieser Berechnung Griechenland mit 1,05 Prozent des BNE. Das Land profitiert demnach besonders stark von den Agrarhilfen der EU. Weitere gewichtige Nettoempfänger des EU-Agrarhaushalts sind Bulgarien und Litauen. Lettland und Ungarn liegen auf dem vierten und fünften Platz der größten Nettoempfänger aus dem Agrarhaushalt. Die Rangliste der größten Nettoempfänger der Agrarpolitik hat sich somit im Vergleich zum letzten Jahr nicht verändert. Bei den größten Nettozahlern bei den Agrarausgaben hingegen hat sich eine Veränderung ergeben. So liegt nun Luxemburg mit 0,45 Prozent des BNE auf dem Platz des größten Nettozahlers der Agrarpolitik. Das ist eine Steigerung zum letzten Jahr, als Luxemburgs Nettozahlerposition in der Agrarpolitik noch 0,18 Prozent betrug. Malta, das letztes Jahr noch auf der Spitzenposition lag, nimmt nun mit 0,27 Prozent des BNE den zweiten Platz ein. Zu den weiteren fünf größten Nettozahlern der Agrarpolitik gehören Belgien (0,19 Prozent), die Niederlande (0,17 Prozent) und Deutschland (0,16 Prozent).

Abbildung 2-4: Fiktive Agrarsalden ausgewählter Mitgliedstaaten

Anteil am BNE in Prozent, 2023

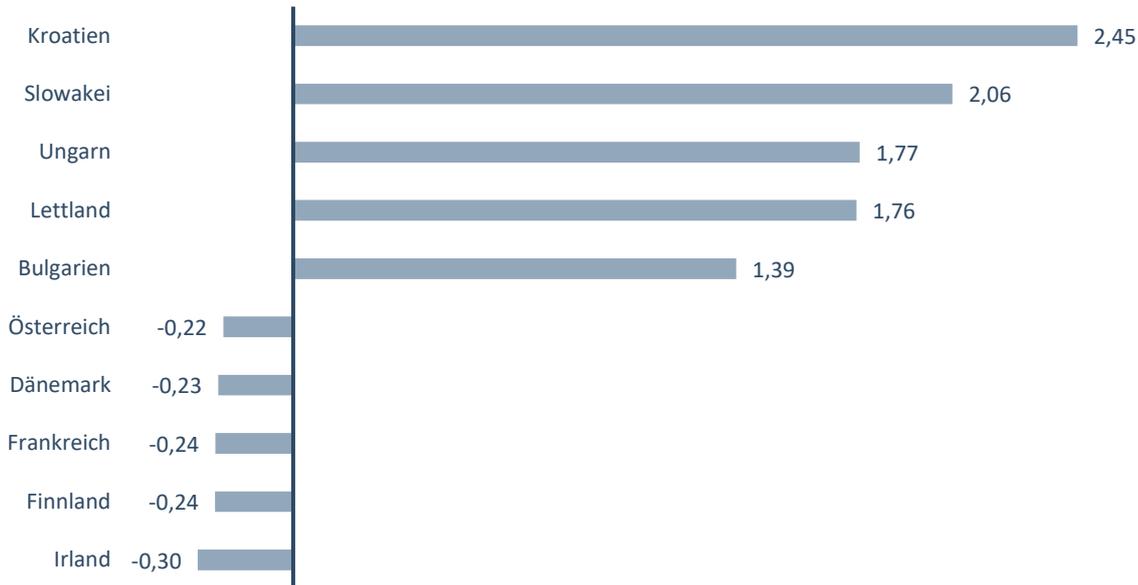


Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

Unterstellt man nun, dass der EU-Haushalt lediglich aus dem Kapitel Zusammenhalt und Werte bestünde, lassen sich fiktive Kohäsionssalden berechnen. Diese sind in Abbildung 2-5 wieder anteilig am BNE für die fünf größten Nettozahler und Nettoempfänger dargestellt.

Abbildung 2-5: Fiktive Kohäsionssalden ausgewählter Mitgliedstaaten

Anteil am BNE in Prozent, 2023



Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

Größter Nettoempfänger bei den Ausgaben für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsionsausgaben) ist dieses Jahr mit großem Abstand Kroatien mit 2,45 Prozent des BNE. Das Land hat 2023 fast doppelt so viel an Kohäsionsmitteln erhalten wie im letzten Jahr, was auch erklärt, warum Kroatien dieses Jahr gemessen am BNE der größte Nettoempfänger bezogen auf den Gesamthaushalt ist (siehe Abbildung 2-3). An zweiter Stelle liegt, wie im letzten Jahr, die Slowakei mit 2,06 Prozent des BNE, was auch eine Steigerung zu 2022 darstellt. Ungarn, das letztes Jahr noch die Spitzenposition bei den Kohäsionssalden innehatte, liegt 2023 auf dem dritten Platz mit 1,77 Prozent des BNE. Lettland und Bulgarien liegen auch beim fiktiven Kohäsionssaldo unter den Top-5-Nettoempfängern, mit 1,76 und 1,39 Prozent des BNE. Es erscheint stimmig, dass von den Kohäsionsausgaben vor allem die neueren östlichen EU-Mitgliedstaaten profitieren, da die Kohäsionspolitik mithin zum Ziel hat, die stärker benachteiligten Regionen in der EU zu unterstützen.

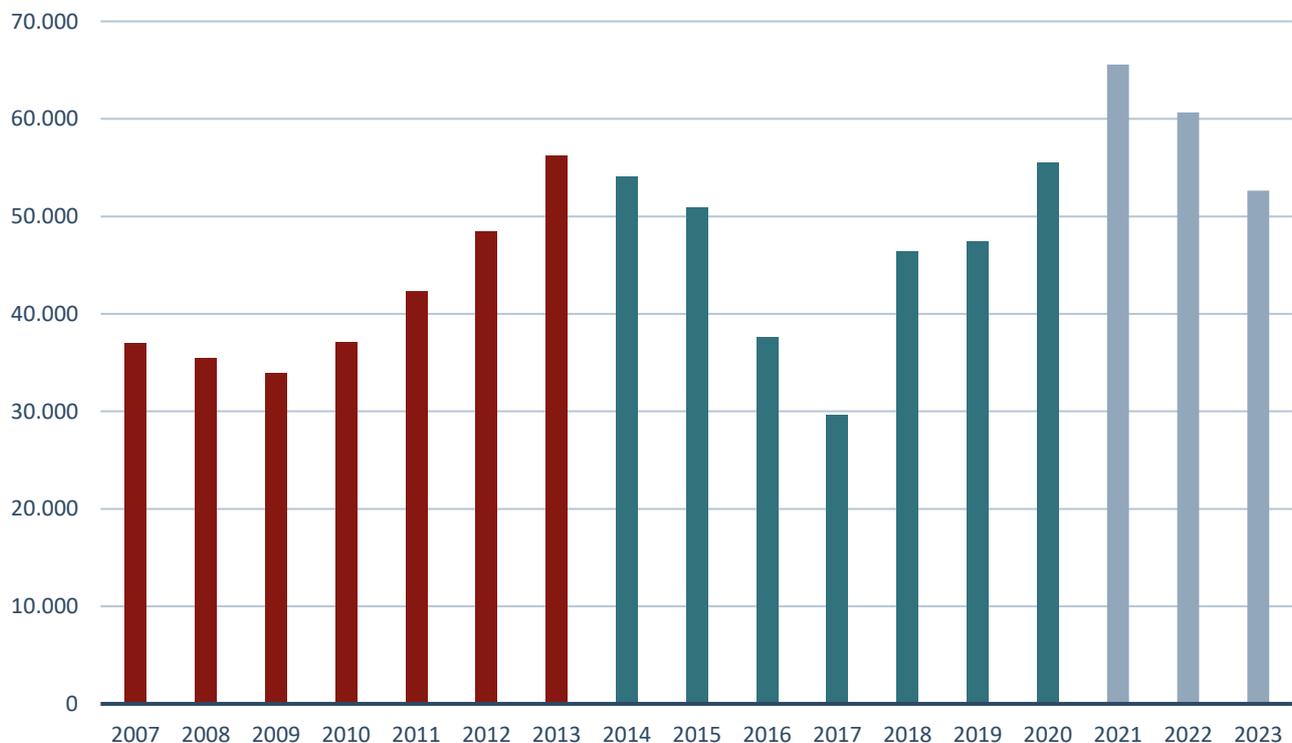
Der größte Nettozahler bei einem reinen Kohäsionshaushalt ist Irland mit 0,3 Prozent des BNE. Das ist erneut eine merkliche Verschiebung im Vergleich zu 2022, wo Irland nicht mal zu den Top-5-Nettozahlern der Kohäsionspolitik gehört hat. Das ist eine ähnliche Entwicklung wie sie für die Nettoposition in Bezug auf den gesamten Haushalt für Irland zu beobachten ist (siehe Abschnitt 2.1). Zudem entspricht der Kohäsionssaldo Irlands fast dem operativen Haushaltssaldo Irlands bei Betrachtung des gesamten Haushalts (0,32 Prozent des BNE). Das bedeutet, dass der überwiegende Anteil der irischen Nettobeiträge in den EU-Haushalt in die Kohäsionspolitik fließt. An zweiter Stelle der größten Nettozahler liegen dieses Jahr Frankreich und Finnland mit einem Anteil von je 0,24 Prozent des BNE. Auf den weiteren vorderen Plätzen befinden sich Dänemark (0,23 Prozent) und Österreich (0,22 Prozent). Deutschland liegt dieses Jahr mit einem Kohäsionssaldo von -0,21 Prozent des BNE knapp nicht mehr unter den Top 5 der Nettozahler bei den Kohäsionsausgaben.

2.3 Zur Entwicklung der Kohäsionsausgaben

Im Jahr 2023 sind die Ausgaben der EU für die Kohäsionspolitik um fast 12 Prozent zurückgegangen. Wie aus Abbildung 2-6 hervorgeht, hatte es auch schon im Jahr 2022 einen Rückgang der Kohäsionsausgaben gegenüber 2021 gegeben. Hier zeigt sich ein Muster, das schon im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2014 bis 2020 zu erkennen ist – und etwas schwächer im MFR von 2007 bis 2013. Erklären kann man den U-förmigen Verlauf bei den Kohäsionsausgaben mit der N+3-Regel. Zu Beginn eines MFR müssen für die Kohäsionspolitik von der EU die einschlägigen Regeln für die Vergabe der Kohäsionsmittel beschlossen und in Rechtsregeln gegossen werden. Für den MFR 2013 bis 2020 ist hier beispielsweise die Dachverordnung 1303/2013 zu nennen, mit der „gemeinsame Grundsätze, Vorschriften und Standards für die Durchführung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds“ (Europäische Kommission, o. J.) beschlossen wurden. Auf der Grundlage derartiger Rechtsvorschriften müssen dann die Mitgliedstaaten ihre Programme und Ausgabenpläne entwickeln und genehmigen lassen. Dies benötigt Zeit, so dass es dauern kann, bis Kohäsionsgelder fließen. Damit keine Mittel verfallen, gilt meist die Regel, dass Mittel bis zu drei Jahre nach ihrer Bindung verwendet werden dürfen. Der Durchführungszeitraum der Programme umfasst daher nicht sieben, sondern zehn Jahre (Europäische Kommission, 2024b, 284). Zu Beginn einer Förderperiode werden dann oft noch Mittelbindungen aus dem vorherigen MFR abgerufen, es kommt zu hohen Ausgaben. Die Inanspruchnahme der Mittel aus der aktuellen Förderperiode, also die Absorption, kommt erst nach einigen Jahren voran und steigert sich zum Ende der Periode hin und darüber hinaus.

Abbildung 2-6: Entwicklung der Ausgaben für die Kohäsionspolitik

Die unterschiedlichen Farben stehen für verschiedene Mehrjährige Finanzrahmen, in Millionen Euro



Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

Am Ende der Förderperiode 2014 bis 2020 waren den Mitgliedstaaten lediglich 52,5 Prozent der verfügbaren finanziellen Mittel aus den Strukturfonds zugeflossen. Bis Ende 2023 steigerte sich die Absorptionsquote auf 94,4 Prozent (Ciffolilli/Pompili, 2024, 13).

In der Förderperiode von 2014 bis 2020 hat eine verzögerte Annahme von Rechtsvorschriften und Programmen dazu beigetragen, dass die Kohäsionszahlungen aus dem Haushalt verspätet einsetzten. Für die Förderperiode von 2014 bis 2020 hatte die Kommission nur 56 Prozent der Programme bis Ende 2014 angenommen, für die Förderperiode im Zeitraum von 2007 bis 2013 hatte die Kommission schon 95 Prozent der Programme vor Ende 2007 angenommen (Europäischer Rechnungshof, 2024, Ziffer 138).

Für die aktuelle Förderperiode (2021 bis 2027) sieht es nicht besser aus: Nach drei Jahren ist die Absorptionsquote schlechter als drei Jahre nach der Implementation der Förderperioden 2014 bis 2020 und 2007 bis 2013 (Ciffolilli/Pompili, 2024, 27). Es zeigt sich, dass von Förderperiode zu Förderperiode die Auszahlungsraten bei den Strukturfonds abgenommen haben (Ciffolilli/Pompili, 2024, 27). Hier liegt die Vermutung nahe, dass von Förderperiode zu Förderperiode die bürokratischen Anforderungen durch das kohäsionspolitische Regelwerk der EU zugenommen haben. Im aktuellen Finanzrahmen kommt hinzu, dass neben den Mitteln aus dem EU-Haushalt auch große Summen aus dem Sonderhaushalt NGEU verteilt werden. Damit hat das Geld aus der Kohäsionspolitik durch NGEU „Konkurrenz“ bekommen. Die NGEU-Mittel müssen zudem bis 2026 abgerufen werden, während die Kohäsionsgelder noch länger verfügbar sind.

2.4 NextGenerationEU

Neben dem regulären EU-Haushalt haben die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission im Jahr 2020 zur Abfederung des wirtschaftlichen Einbruchs infolge der Corona-Pandemie einen gemeinschaftlichen Wiederaufbaufonds, NGEU, geschaffen, der bis 2026 befristet ist. NGEU besteht aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) mit insgesamt 723,8 Milliarden Euro und mit Beiträgen zu anderen Programmen der EU und kommt auf insgesamt 806,9 Milliarden Euro.¹ Die ARF spaltet sich wiederum in Kredite in Höhe von 385,8 Milliarden Euro und 338,0 Milliarden Euro in Form von Zuschüssen auf. Die Mitgliedstaaten können Zuschüsse und Kredite bis zu einer bestimmten Höhe im Gegenzug für vereinbarte Reformen und Ziele beantragen. Die Auszahlung der Finanzmittel erfolgt in Tranchen, nachdem die Europäische Kommission die Erfüllung der Reformen und Ziele geprüft hat. Abbildung 2-7 stellt die NGEU-Nettopositionen der fünf größten Nettoempfänger und Nettozahler nur für das Jahr 2023 dar. Diese beziehen sich ausschließlich auf die Zuschüsse an die Mitgliedstaaten, da bei den Krediten davon ausgegangen wird, dass diese von dem jeweiligen Mitgliedstaat, der sie beantragt hat, zurückgezahlt werden. Bei der Berechnung wird der Methode der Deutschen Bundesbank (2022) gefolgt. Demnach werden den Zuflüssen an die Mitgliedstaaten fiktive Beiträge gegenübergestellt, die erst in der Rückzahlungsphase anfallen. Diese richten sich nach dem Anteil der Mitgliedstaaten an den gesamten BNE-Eigenmitteln.

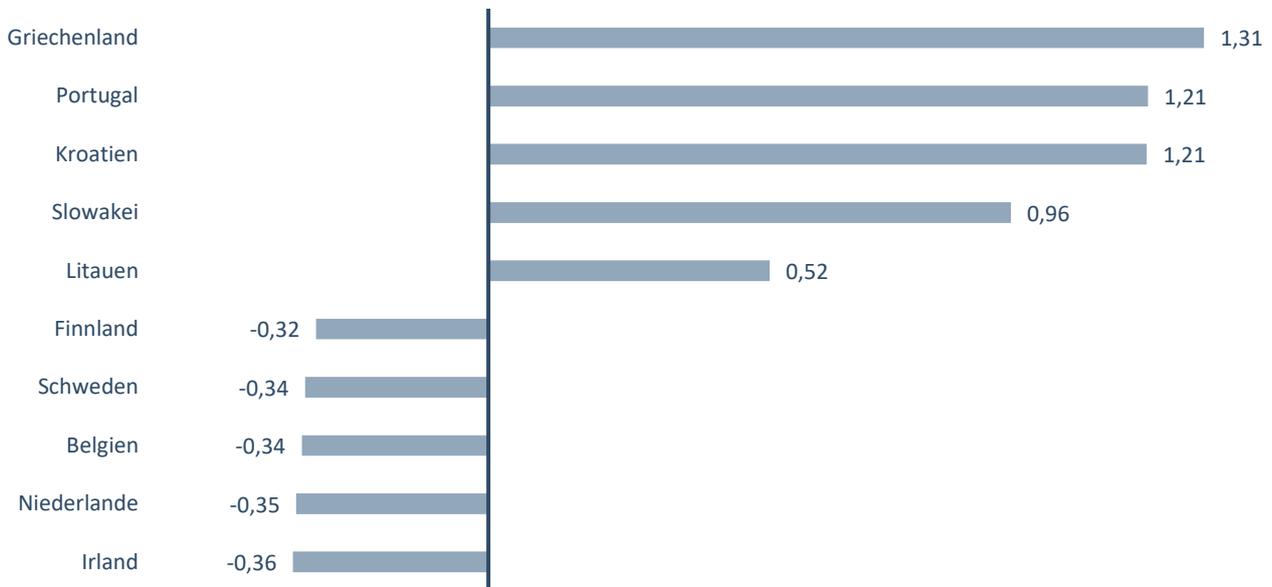
Größter Nettoempfänger aus dem NGEU-Fonds im Jahr 2023 ist Griechenland mit 1,31 Prozent des BNE, gefolgt von Portugal und Kroatien mit jeweils 1,21 Prozent des BNE. Weitere große NGEU-Nettoempfänger im Jahr 2023 sind die Slowakei (0,96 Prozent) und Litauen (0,52 Prozent). Demgegenüber stehen die fünf größten NGEU-Nettozahler. Deren Anteile am BNE liegen sehr dicht beieinander. An erster Stelle steht Irland mit

¹ Diese Angaben beziehen sich auf die laufenden Preise.

0,36 Prozent, gefolgt von den Niederlanden (0,35 Prozent) sowie Belgien und Schweden (jeweils mit 0,34 Prozent). Finnland liegt mit 0,32 Prozent auf dem fünften Rang der größten NGEU-Nettozahler.²

Abbildung 2-7: NGEU-Nettopositionen ausgewählter Mitgliedstaaten

Anteil am BNE in Prozent, 2023



Die Angaben beziehen sich nur auf die Zuschüsse aus NGEU für das Jahr 2023. Bei der Berechnung wird der Methode der Deutschen Bundesbank (2022) gefolgt.

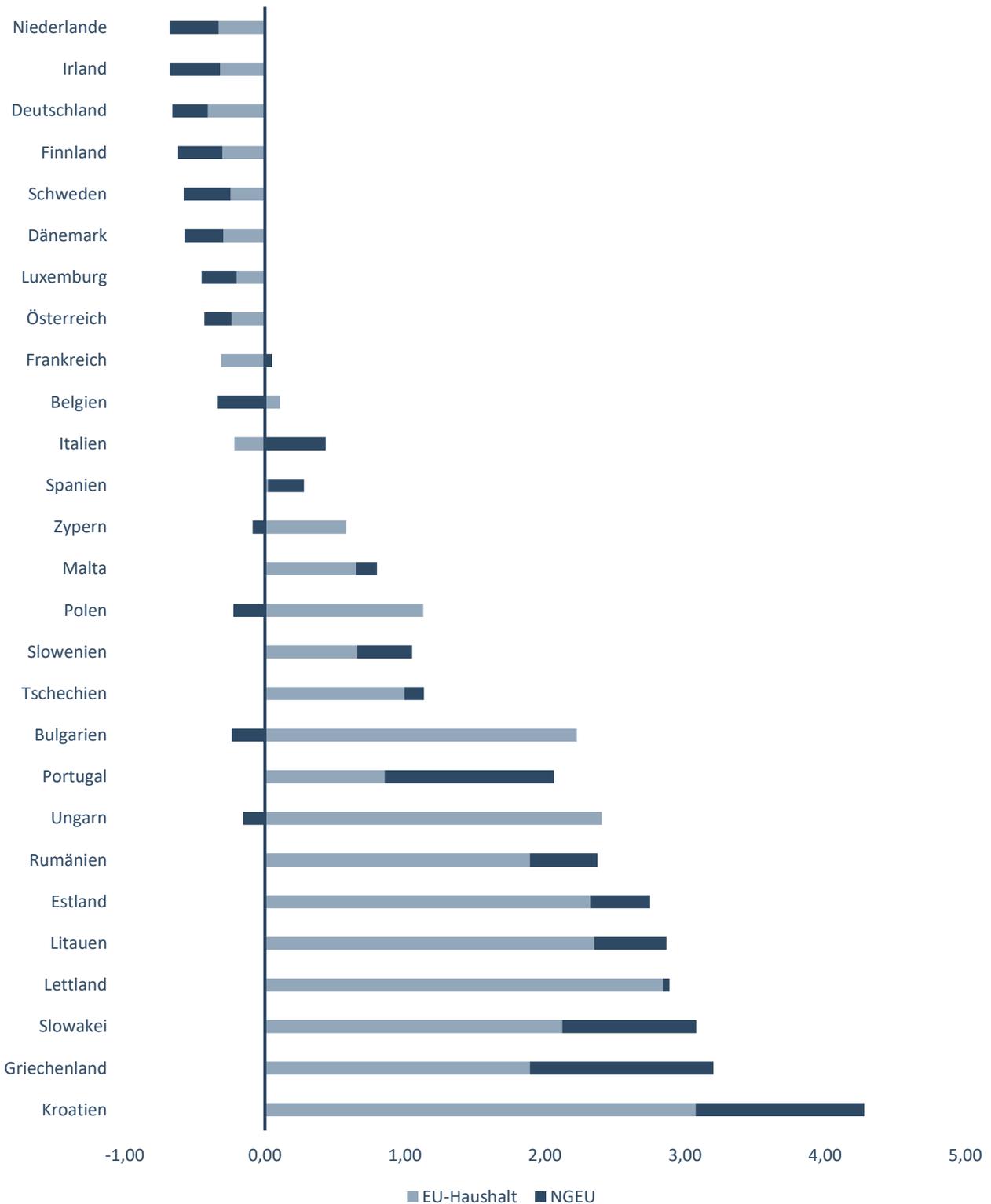
Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

Saldiert man die operativen Haushaltssalden und die NGEU-Nettopositionen, erhält man die operativen Haushaltssalden inklusive NGEU. Diese sind in Abbildung 2-8 für alle Mitgliedstaaten dargestellt (für eine tabellarische Übersicht siehe Tabelle A-1 im Anhang). Bei der überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten gehen die beiden Nettopositionen in die gleiche Richtung. Demnach werden aus operativen Nettoempfängern aus dem EU-Haushalt noch größere Nettoempfänger, wenn NGEU berücksichtigt wird. Umgekehrt werden bei Berücksichtigung von NGEU aus Nettozahlern in den EU-Haushalt noch größere Nettozahler. Die Ausnahme bilden Belgien, Zypern, Polen, Bulgarien und Ungarn, die Nettoempfänger aus dem regulären EU-Haushalt, aber im Jahr 2023 NGEU-Nettozahler sind. Frankreich und Italien sind die einzigen Mitgliedstaaten, die aus dem regulären EU-Haushalt Nettozahler sind, aber NGEU-Nettoempfänger.

² Die größten NGEU-Nettoempfänger in absoluten Eurobeträgen sind Italien (9,0 Milliarden Euro), Spanien (3,7 Milliarden Euro) und Portugal (3,1 Milliarden Euro); die größten NGEU-Nettozahler sind Deutschland (10,9 Milliarden Euro), die Niederlande (3,6 Milliarden Euro) und Belgien (2,0 Milliarden Euro).

Abbildung 2-8: Operativer Haushaltssaldo inklusive NGEU

Anteil am BNE in Prozent, 2023



Für eine tabellarische Übersicht siehe Tabelle A-1 im Anhang. Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.
 Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

3 Einordnung

Die deutsche Nettoposition ist im Jahr 2023 leicht gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen, von 19,7 Milliarden Euro auf 17,4 Milliarden Euro. Sie liegt damit aber immer noch deutlich höher als in der Vor-Brexit-Zeit. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2020, dem letzten MFR, waren es 13,5 Milliarden Euro – mit Schwankungen und ohne klaren Trend. Die Zerlegung der gesamten Nettoposition in Teilsalden zeigt, welche Mitgliedstaaten von der Agrar- und Kohäsionspolitik finanziell am stärksten profitieren. Von der Agrarpolitik profitiert Griechenland am stärksten, von der Kohäsionspolitik sind es zuvorderst osteuropäische Mitgliedstaaten. Deutschland zählt in beiden Bereichen zu den Nettozahlern, liegt jedoch nicht an der Spitze. Die Erweiterung der Betrachtung um die Finanzströme im Rahmen von NGEU ist insofern wichtig, als es sich um einen bedeutsamen Nebenhaushalt handelt, der zudem über eine bisher beispiellose Dimension der Kreditaufnahme der EU finanziert wird.

Die schwache wirtschaftliche Lage in Deutschland hat bereits im Jahr 2023 dazu beigetragen, dass Deutschlands Nettobeitrag zur EU gesunken ist. Da sich bereits abzeichnet, dass auch im laufenden Jahr keine wirtschaftliche Erholung in Deutschland zu erwarten ist (Obst, 2024), kann vermutet werden, dass der deutsche Nettobeitrag im Jahr 2024 noch einmal sinken wird. In diesem Jahr wird in Deutschland mit einem Rückgang des realen BIP von 0,5 Prozent gerechnet (Bardt et al., 2023).³ Es kommt daher zu einer Lastenverschiebung zu stärker wachsenden Volkswirtschaften wie Spanien oder Portugal. Die gesteigerte Nettozahlung Irlands ist auf einen Sondereffekt zurückzuführen, der sich in den kommenden Jahren vermutlich nicht verstetigen wird.

Ein möglicher Beitritt neuer Mitgliedstaaten in die EU dürfte nicht nur die Nettopositionen verändern, es dürfte auch im Vorfeld eine Diskussion um die Finanzierbarkeit einer Erweiterung entstehen, wie sie es schon bei der ersten Osterweiterung 2004 gegeben hat. Ein Streitpunkt dabei werden neben der Agrarpolitik die Gelder für die Förderung der Kohäsion sein, denn das Wohlstandsgefälle ist beträchtlich. Die obige Analyse hat gezeigt, dass die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik dazu führt, dass die Gelder oft erst spät ausgezahlt werden und die Inanspruchnahme der Mittel am Ende einer Förderperiode noch zu gering sind. Es hat sich gezeigt, dass sich dieser Trend über die Förderperioden hinweg verstärkt hat. Hier scheint unter anderem eine Vereinfachung der Regeln auf der Ebene der EU notwendig zu sein. Überdies sollte bei einer Erweiterung der EU die Kohäsionspolitik auf die Förderung der ärmsten Mitgliedstaaten konzentriert werden (Busch/Sultan, 2023).

³ Das BIP unterscheidet sich in Deutschland kaum vom BNE – im Durchschnitt der letzten fünf Jahre lag das BIP um 3 Prozent unter dem BNE.

Abstract

The German net position fell slightly in 2023 compared to the previous year, from 19.7 billion euros to 17.4 billion euros. However, it is still significantly higher than in the pre-Brexit period. The average for the years 2014 to 2020, the last Multiannual Financial Framework (MFF), was 13.5 billion euros. Germany is therefore still the largest net contributor in the European Union (EU), ahead of France, which last year paid out almost 9 billion euros more than it received back. Italy is in third place with a net contribution of 4.5 billion euros. As in the previous year, the largest net recipient is Poland with 8.2 billion euros (2022: 11.9 billion euros). Romania and Hungary are some way behind with 6 billion euros and 4.6 billion euros, respectively.

Surprisingly, in terms of net payments per capita, Ireland leads the way this year with 236 euros per capita, some way ahead of Germany (206 euros per capita). In relation to gross national income (GNI), however, Germany remains the largest net contributor. Per capita and as a percentage of GNI, as in previous years, the Baltic states in particular can benefit from the financial relationship with the EU budget.

The breakdown of the total net position into partial balances shows which member states benefit most financially from agricultural and cohesion policy. According to this calculation, the largest net beneficiary of agricultural policy is Greece with 1.05 percent of GNI. Other major net recipients of the EU agricultural budget are Bulgaria and Lithuania. Latvia and Hungary are the fourth and fifth largest net recipients from the agricultural budget.

The largest net recipient of cohesion spending is Croatia with 2.45 percent of GNI. Slovakia is in second place with 2.06 percent of GNI. Hungary is again among the top 5 net recipients, with 1.77 percent of GNI, followed by Latvia (1.76 percent) and Bulgaria (1.39 percent). Overall, spending on cohesion policy fell for the second time in a row in 2023. This can be explained by the structure of the EU's cohesion policy, in which payments are delayed at the beginning of the current MFF, while payments from the previous MFF gradually cease.

The analysis is extended to include the financial flows within the framework of NextGeneration EU, as this is a significant secondary budget that is also financed by an unprecedented level of borrowing by the European Union. The largest net recipient from the NGEU fund in 2023 is Greece with 1.31 percent of GNI, followed by Portugal and Croatia with 1.21 percent of GNI each.

Anhang

Tabelle A-1: Operative Haushaltssalden der 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2023

	Operativer Haushaltssaldo			Inkl. NGEU
	In Millionen Euro	Euro pro Kopf	Anteil am BNE	Anteil am BNE
Belgien	636,65	54,14	0,11	-0,24
Bulgarien	1.988,05	308,54	2,23	1,99
Dänemark	-1.139,73	-191,62	-0,30	-0,57
Deutschland	-17.433,48	-206,28	-0,41	-0,66
Estland	856,27	626,90	2,32	2,75
Finnland	-839,62	-150,54	-0,30	-0,62
Frankreich	-8.957,14	-131,17	-0,31	-0,26
Griechenland	4.102,61	389,55	1,89	3,20
Irland	-1.250,25	-236,08	-0,32	-0,68
Italien	-4.504,37	-76,35	-0,22	0,22
Kroatien	2.353,22	602,18	3,07	4,28
Lettland	1.132,07	601,67	2,84	2,89
Litauen	1.636,43	569,81	2,35	2,87
Luxemburg	-107,30	-160,69	-0,20	-0,45
Malta	108,55	197,93	0,65	0,80
Niederlande	-3.382,04	-189,16	-0,33	-0,68
Österreich	-1.127,94	-123,53	-0,24	-0,43
Polen	8.154,20	216,30	1,13	0,91
Portugal	2.227,93	215,94	0,86	2,06
Rumänien	5.994,02	314,57	1,89	2,37
Schweden	-1.389,04	-131,04	-0,24	-0,58
Slowakei	2.540,06	459,35	2,12	3,08
Slowenien	408,28	192,54	0,66	1,05
Spanien	311,06	6,45	0,02	0,28
Tschechien	2.965,04	272,57	1,00	1,14
Ungarn	4.561,50	475,65	2,41	2,25
Zypern	154,96	167,14	0,58	0,49

Bei dem hier berechneten Haushaltssaldo werden die Zolleinnahmen, die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben in Drittländern nicht berücksichtigt.

Quellen: Europäische Kommission, 2024a; Institut der deutschen Wirtschaft

Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus et al., 2023, IW-Konjunkturprognose Winter 2023. Hausgemachte Probleme verschärfen konjunkturelle Schwäche, IW-Report, Nr. 65, Köln

Busch, Berthold / Sultan, Samina, 2023, Fiskalische Aspekte einer EU-Erweiterung, IW-Report, Nr. 63, Köln
Busch, Berthold / Kauder, Björn / Sultan, Samina, 2022, Wer finanziert die EU? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, IW-Report, Nr. 55, Köln

Ciffolilli, Andrea / Pompili, Marco, 2024, Research for REGI Committee – Absorption rates of Cohesion Policy funds, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU\(2023\)747284_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU(2023)747284_EN.pdf) [2.8.2024]

Deutsche Bundesbank, 2022, Finanzbeziehungen der Mitgliedstaaten zu EU-Haushalt und Extrahaushalt Next Generation EU im Jahr 2021, in: Monatsbericht, Oktober, S. 37–48

Deutsche Bundesbank, 2023, Finanzbeziehungen der Mitgliedstaaten zu EU-Haushalt und Extrahaushalt Next Generation EU im Jahr 2022, in: Monatsbericht, September, S. 83–90

Europäische Kommission, 2024a, EU spending and revenue 2021-2027, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en [1.8.2024]

Europäische Kommission, 2024b, Neunter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/DE_9CR_Report.pdf [1.8.2024]

Europäische Kommission, o. J., Gemeinsame Bestimmungen europäische Struktur- und Investitionsfonds (2014-2020), <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/common-rules-for-the-european-structural-and-investment-funds-2014-2020.html> [5.8.2024]

Europäischer Rechnungshof, 2024, Überblick über den Zuverlässigkeitsrahmen und die wichtigsten Faktoren, die zu Fehlern bei den Kohäsionsausgaben im Zeitraum 2014–2020 beigetragen haben, Analyse 03, Luxembourg

Obst, Thomas, 2024, Deutsche Wirtschaft schrumpft: Vier Gründe, warum Deutschland in der Krise bleibt, IW-Nachricht, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/thomas-obst-vier-gruende-warum-deutschland-in-der-krise-bleibt.html> [1.8.2024]

Reuters, 2024, Irish domestic economy grew much faster than estimated in 2023, <https://www.reuters.com/markets/europe/irish-domestic-economy-grew-much-faster-than-estimated-2023-2024-07-12/> [5.8.2024]

Tabellenverzeichnis

Tabelle A-1: Operative Haushaltssalden der 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2023	17
--	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten	6
Abbildung 2-2: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten	7
Abbildung 2-3: Operativer Haushaltssaldo ausgewählter Mitgliedstaaten	8
Abbildung 2-4: Fiktive Agrarsalden ausgewählter Mitgliedstaaten	9
Abbildung 2-5: Fiktive Kohäsionssalden ausgewählter Mitgliedstaaten.....	10
Abbildung 2-6: Entwicklung der Ausgaben für die Kohäsionspolitik.....	11
Abbildung 2-7: NGEU-Nettopositionen ausgewählter Mitgliedstaaten.....	13
Abbildung 2-8: Operativer Haushaltssaldo inklusive NGEU	14