

## EU-Budget

**(K)ein Nullsummenspiel um Salden**

Die bisherigen Diskussionen um den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen (2021 bis 2027) für das EU-Budget haben eines deutlich gemacht: Die Nettoposition, also der Saldo aus nationalen Beiträgen und empfangenen Zahlungen, ist für die Mehrheit der Regierungen nach wie vor der Maßstab, um Höhe und Struktur des Budgets zu beurteilen. Entsprechend verengen sich die Verhandlungen wieder einmal auf das Gesamtvolumen des Budgets und die meisten Nettozahler drängen primär darauf, den Umfang des EU-Budgets zu begrenzen, um die eigenen Nettozahlungen zu kontrollieren.

Dabei greift die Nettoposition als Indikator für den länderspezifischen Nutzen aus dem EU-Budget viel zu kurz. Empirische Analysen zeigen, dass EU-Zahlungen vielfach nicht nur den Empfängerländern, sondern auch nicht unmittelbar beteiligten Ländern zugute kommen. So erhöhen etwa Kohäsionsmittel die Wirtschaftsleistung in den Kohäsionsländern und damit deren Importe, wovon vor allem Nicht-Kohäsionsländer mit ihren höheren Exportkapazitäten indirekt profitieren. Ebenso wenig erfasst die Nettoposition die Vorteile aus dem EU-Integrationsprozess, etwa aus der Mitgliedschaft in Zoll- und Währungsunion oder dem Binnenmarkt. Auch wird die Betrachtung der Nettoposition den Vorschlägen der Europäischen Kommission für das nächste EU-Budget immer weniger gerecht. Sie enthalten einerseits einen steigenden Anteil von Ausgaben, die den einzelnen EU-Ländern nicht direkt zurechenbar sind, wie Asylangelegenheiten oder Entwicklungszusammenarbeit. Andererseits sollen Finanzierungsquellen stärker genutzt werden, die ebenfalls nicht einzelnen Staaten zugeordnet werden können, etwa ein Teil der Auktionserlöse für die CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate.

Die Fixierung auf die Nettopositionen verstellt den Blick auf die vielfältigen Herausforderungen der EU: Flüchtlingsbewegungen und Migration, regionale Ungleichheiten, teilweise hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit, digitaler und demografischer Wandel sowie Klimakrise. Damit sich die Mitgliedsländer auf ein zukunftsfähiges EU-Budget einigen können, muss sich der Fokus verschieben: Weg von den Nettosalen! Dazu muss sich das EU-Budget noch konsequenter am europäischen Mehrwert orientieren. Die EU soll primär Aufgaben übernehmen, die sie besser erledigen kann als einzelne Mitgliedstaaten. Dies impliziert, dass bestimmte Aufgaben zurück an die Mitgliedsländer gehen könnten und sich die EU in anderen Bereichen stärker engagiert. Demnach wären die Agrarausgaben stärker zu senken als geplant, hin zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung zu verschieben und zu deckeln,

um kleinbetriebliche sowie nachhaltige Strukturen zu fördern. Dies brächte Spielraum für mehr Ausgaben für Forschung, klimafreundliche grenzüberschreitende Verkehrs- und Energieinfrastruktur, proaktive Asyl- und Integrationsmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit.

Weitere innovative Eigenmittelquellen, die auf nationaler Ebene nur schwer durchsetzbar sind oder grenzüberschreitende Probleme betreffen, würden den europäischen Nutzen des EU-Budgets weiter erhöhen, indem sie zu zentralen EU-Zielen beitragen, wie beispielsweise europäische Steuern auf den Flugverkehr. Sie ermöglichen es den Mitgliedsländern, die nationalen Beiträge zu reduzieren und die generell (zu) hohen Abgaben auf Arbeit oder andere verzerrende Steuern zu senken. Zudem könnten jene neuen Eigenmittel, deren Einnahmen nicht länderspezifisch zuzuordnen sind (wie etwa ein Grenzausgleichssystem für das EU-Emissionshandelssystem), den direkten Zusammenhang zwischen Beiträgen zum EU-Budget und Rückflüssen lockern. Insgesamt würde eine stärkere Orientierung am europäischen Mehrwert Akzeptanz für eine Ausweitung des Budgetvolumens oder zumindest den Verzicht auf dessen Verringerung schaffen.

Margit Schratzenstaller

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung  
margit.schratzenstaller@wifo.ac.at

## Blockchain-Strategie

**Ein wichtiger Schritt**

Die Bundesregierung hat im September 2019 ihre Blockchain-Strategie veröffentlicht. Diese Strategie ist solide und beschreibt, wie Wertpapiere und der Euro auf Blockchain-Systeme gebracht und wie Krypto-Assets und Stablecoins künftig reguliert werden können. Die Regelungen dürften Rechtssicherheit und eine solide Rechtsgrundlage schaffen, was wiederum für mehr Dynamik im Blockchain-Bereich bei Start-ups, Investoren, Industrieunternehmen, Finanzorganisationen und im öffentlichen Sektor sorgen sollte. Natürlich hätten weitere Aspekte in die Strategie mit einbezogen werden können. Dennoch gehört Deutschland nun zu den ersten Ländern in der EU, die dieser Technologie eine breite Plattform im Rahmen einer eigenen „nationalen Strategie“ geben.

In dem Strategiedokument erfährt vor allem der Finanzbereich eine besondere Bedeutung: Die Strategie definiert die Tokenisierung von Assets und insbesondere von Wertpapieren als eine der Hauptanwendungen der Blockchain-Technologie. Zudem soll das deutsche Recht für elektronische Wertpapiere, zunächst für elektronische

Schuldverschreibungen, geöffnet werden. Weiter wird die Anwendung von E-Geld-Regulierungen „empfohlen“, um den Euro auf Blockchain-Systeme zu bringen. Darüber hinaus werden traditionelle Krypto-Assets wie Bitcoin und Ether grundsätzlich für den institutionellen Handel erlaubt und legitimiert. Die Verwahrung von Krypto-Assets bedarf ab Januar 2020 einer Genehmigung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Private Stablecoins wie Libra werden vermutlich untersagt.

Aus der Strategie lässt sich also ein „grünes Licht“ für Krypto-Assets wie Bitcoin und Ether und „rotes Licht“ für diejenigen Projekte erkennen, die sich im täglichen Zahlungsverkehr zu einer ernsthaften Alternative zum Euro entwickeln könnten. Diese Rolle könnten möglicherweise private, globale Stablecoins wie Libra einnehmen, und sie werden daher als Gefahr angesehen. Die Blockchain-Strategie adressiert zudem Anwendungsbereiche, die bisher nicht übermäßig im Fokus der Blockchain-Technologie standen, so z. B., dass Blockchain-Transaktionen zur Beweissicherung vor Gericht verwendet werden sollen. Außerdem soll die digitale Abbildung von Hochschulabschlüssen und Zertifikaten auf Blockchain-Systemen gefördert werden. Natürlich hätte die Strategie in einigen Bereichen noch weiter gehen können, z. B. bei den folgenden Themen: Identität auf der Blockchain, Handelsregister, Notare, Wahlen, GmbH-Unternehmensanteile auf Blockchain-Basis. Allerdings räumt Deutschland der Technologie durch die eigene Strategie eine besondere Stellung ein und kann nun in Europa als „Vorreiter“ angesehen werden.

Insgesamt halten wir die nationale Blockchain-Strategie für einen guten und sinnvollen Schritt. Es handelt sich um eine solide Strategie, die mehr als nur ein Sammelsurium von Einzelmaßnahmen darstellt. Kernpunkt ist dabei, dass sich auf den Finanzsektor als bisher wichtigsten Anwendungsbereich für die Blockchain-Technologie sowohl in Bezug auf Geld und Wertpapiere auf der Blockchain als auch auf Krypto-Assets recht klare Maßnahmen richten. Start-ups und größere Unternehmen können dank der Blockchain-Strategie nun gut planen und investieren, weil die rechtlichen Rahmenbedingungen immer klarer werden. Solide gesetzliche Regelungen, die eher früh als spät geschaffen werden, machen den Standort Deutschland für Blockchain-Unternehmen attraktiver, was bereits jetzt eine gewisse Dynamik unter Unternehmen und Banken schafft. Diese Regelungen bieten nun eine hinreichend klare, wenn auch noch nicht perfekte, Rechtsgrundlage für die Geschäftstätigkeit von Blockchain-Unternehmen.

Philipp Sandner, Jonas Groß  
Frankfurt School Blockchain Center  
[philipp.sandner@fs-blockchain.de](mailto:philipp.sandner@fs-blockchain.de), [jonas.gross@fs-blockchain.de](mailto:jonas.gross@fs-blockchain.de)

## Arbeitslosenversicherung

### Antizyklische Reserve notwendig

Die FDP hat einen Gesetzentwurf zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 2,5 % auf 2,2 % in den Bundestag eingebracht. Es wird argumentiert, der Beitragssatz könne Anfang 2020 sinken, da die Reserven der Bundesagentur für Arbeit (BA) dafür ausreichen. Der Beitragssatz wurde bereits Anfang 2019 von 3,0 % auf 2,5 % gesenkt. Im Haushalt der BA schlagen sich Konjunkturschwankungen relativ stark nieder, denn nicht nur die Einnahmen reagieren auf den Konjunkturverlauf, sondern insbesondere auch die Ausgaben. So werden in konjunkturellen Schwächephase weniger Beiträge eingenommen, und es wird mehr für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Der Arbeitslosenversicherung kommt eine große Bedeutung als automatischer Stabilisator der Wirtschaftsentwicklung zu. So stiegen die Ausgaben der BA von 36,2 Mrd. Euro (2007) um ein Drittel auf 48,1 Mrd. Euro (2009). In den Krisenjahren 2008 bis 2010 belief sich das kumulierte Defizit der Arbeitslosenversicherung auf rund 23 Mrd. Euro. Obwohl die Rücklagen der BA Ende 2007 mit knapp 18 Mrd. Euro rund 0,71 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betragen, konnte das Defizit nicht vollständig finanziert werden. Da sich die BA nicht am Kapitalmarkt verschulden darf, musste der Bund 2010 einen Bundeszuschuss in Höhe von 5,2 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich gewähren.

Um die Stabilisatorwirkung der Arbeitslosenversicherung zu stärken, schlugen Hausner und Weber im IAB-Kurzbericht 3/2017 ein Rücklagenziel für den Haushalt der BA von 0,65 % des nominalen BIP vor. Dabei haben wir die drei Rezessionen seit der Wiedervereinigung in den Jahren 1993, 2003 und 2009 untersucht. Im Mittel über alle drei Abschwungphasen ergab sich ein konjunkturelles Haushaltsdefizit von 0,65 % des BIP, aktuell wären dies etwa 22 Mrd. Euro. Dieser Wert kann als plausible Höhe für eine notwendige Rücklage der BA herangezogen werden, um zukünftige Rezessionen ohne zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt abzufedern. Im Gesetzentwurf der FDP fehlt zudem eine Regelung zur symmetrischen Erhöhung des Beitragssatzes. Eine Reserve in der jetzigen Größenordnung ist jedoch nicht leicht aufzubauen. Nach der letzten Krise hat es trotz der außerordentlich guten Arbeitsmarktlage fast zehn Jahre gedauert, um eine Rücklage in der jetzigen Größenordnung zu bilden.

Ende 2018 betrug die Rücklage 23,5 Mrd. Euro, für Ende 2019 werden 25,5 Mrd. Euro prognostiziert. Damit ergäbe sich in der Tat ein kleiner Senkungsspielraum. Eine Reduzierung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte kostet die BA etwa 1,2 Mrd. Euro an Beitragseinnahmen. Aber

selbst bei einer gleichbleibend positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt würde durch eine Senkung um die geforderten 0,3 Prozentpunkte der Haushalt der BA in den kommenden Jahren Defizite aufweisen. Dies würde die Rücklage in absehbarer Zeit unter 0,65 % des BIP fallen lassen. Dieser Wert sollte nicht ohne Not unterschritten werden, damit mittlere Rezessionen ohne Inanspruchnahme des Bundes abgefedert werden können. Um vor einer Krise wie derjenigen vor zehn Jahren gewappnet zu sein, müsste die Reserve sogar noch deutlich höher ausfallen. Das Defizit der BA in den Krisenjahren 2008 bis 2010 betrug 0,92 % des BIP, das entspräche aktuell etwa 31 Mrd. Euro. Aber für solche großen Krisen, die hoffentlich nur einmal in einem Jahrhundert auftreten, steht schließlich noch der Bund als Lender of Last Resort zur Verfügung. Ein Automatismus zur Beitragssatzsenkung könnte sich zudem negativ auf die Herausforderungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auswirken. Gerade wegen den zukünftigen Anforderungen der Digitalisierung wird der Qualifizierungsbedarf nicht nur von Arbeitslosen höher denn je sein. Hier würde ein Automatismus den notwendigen politischen Handlungsspielraum unnötig einschränken.

Karl Heinz Hausner

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Mannheim  
karlheinz.hausner@hsbund-fbbwv.de

### Entfernungspauschale

## Nur noch für Ehepaare?

Ein Element des viel kritisierten Klimapakets der Bundesregierung vom 20.9.2019 ist eine vorübergehende Anhebung der Pendlerpauschale um 5 Cent vom 21. Kilometer an. Damit sollen Pendler – vor allem in ländlichen Räumen ohne ausreichendes Angebot an den öffentlichen Nahverkehr – für die durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung steigenden Spritkosten teilweise kompensiert werden – so das Eckpunktepapier für das Klimaschutzprogramm 2030. Diese Ankündigung hat eine schon früher unter deutschen Ökonomen geführte Debatte über die Sinnhaftigkeit der Absetzbarkeit von Fahrten zur Arbeitsstätte wieder aufleben lassen, und es werden gute Argumente dafür vorgebracht, diese Steuervergünstigung des Pendelns ganz zu streichen.

Das ökonomische Argument gegen dieses Instrument lautet, dass Arbeitnehmer sich zwar nicht den Arbeitsort aussuchen können, an dem sie ihre Fähigkeiten bestmöglich zur Geltung bringen können, wohl aber ihren Wohnsitz. Wohnen sie weit von ihrem Arbeitsort entfernt, so haben sie sich selbst dafür entschieden. Bei dieser Entscheidung stehen nun viele Arbeitnehmer vor der Wahl, eine teure Wohnung in einem Ballungsgebiet nahe der

Arbeitsstelle zu nehmen oder eine billigere im weiter entfernten Umland. Da die erhöhten Wohnungskosten anders als die Fahrtkosten jedoch steuerlich nicht geltend gemacht werden können, wird diese Entscheidung durch die Pendlerpauschale zugunsten des Pendelns verzerrt – mit den bekannten Folgen verstopfter Straßen, überfüllter Vorortzüge, verschmutzter Luft und der Vergeudung von Lebenszeit auf dem Weg zur Arbeitsstätte.

Diese unter Ökonomen weit verbreitete Kritik muss allerdings für einen Teil der Steuerzahler eingeschränkt werden: die berufstätigen Ehepaare. Soweit sie an verschiedenen Orten beschäftigt sind, kommen sie ohne Fahrten zur Arbeit nicht aus, und der Fiskus hat den nicht vermeidbaren Teil dieser Fahrten bei der Berechnung der Werbungskosten anzuerkennen. Dieser entspricht genau der Entfernung zwischen beiden Beschäftigungsorten. Gleichgültig, ob das Paar seinen Wohnsitz an einem dieser beiden Orte oder irgendwo dazwischen wählt – geringer kann die gesamte Fahrstrecke beider Ehepartner nicht sein. Die damit verbundenen Aufwendungen nicht anzuerkennen, hieße, die Entscheidung eines Ehepaares für eine gemeinsame Wohnung als – staatlich nicht förderungswürdige – „freie Willensentscheidung“ zu interpretieren – im Widerspruch zum grundgesetzlich garantierten besonderen Schutz der Ehe. Bei Singles sollten hingegen lediglich bei einem Wechsel der Arbeitsstelle die Kosten des Pendelns vom Wohnort für einen begrenzten Zeitraum, z. B. ein Jahr, als Werbungskosten anerkannt werden.

Wie bei jeder Streichung von Steuervergünstigungen stellt sich auch bei der hier vorgeschlagenen Reform die Frage, wie schnell sie eingeführt werden kann. In der politischen Diskussion wird oft hervorgehoben, dass Steuerzahler im Vertrauen auf die dauerhafte Gültigkeit steuerrechtlicher Regelungen langfristig wirkende Entscheidungen getroffen haben, mit deren Revision oft hohe Fixkosten verbunden wären. Man denke an die Such- und Umzugskosten bei einem Wohnungswechsel. Daher müsste die Rücknahme eines Privilegs mit einer größeren Vorlaufzeit, z. B. von fünf bis zehn Jahren, angekündigt oder der Abbau graduell vorgenommen werden, auch auf die Gefahr hin, dass im Zuge eines Regierungswechsels ein solcher Stufenplan revidiert wird. Doch ehe man vor diesem Besitzstands-Argument vollends resigniert, sollte man sich klar machen, dass wenigstens für einen Teil der Steuerzahler die Einschränkung der Entfernungspauschale sofort eingeführt werden könnte: die Berufsanfänger. Ihnen ist die freie und nicht durch Steuerprivilegien verzerrte Wahl des Wohnorts noch zuzumuten.

Friedrich Breyer

Universität Konstanz

Friedrich.Breyer@uni-konstanz.de