



Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache
19(21)77

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) nach 2020

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
des Deutschen Bundestages am 21. Oktober 2019

Eingangsstatement

Dr. Berthold Busch

1. Bei der Beurteilung¹ des Vorschlags der EU-Kommission für den nächsten MFR ist zwischen der Ausgaben- und Einnahmenseite zu unterscheiden. Zunächst zur Ausgabenseite. Hier bietet sich als Referenzmodell zum einen die Musgravesche Dreiteilung der staatlichen Aufgaben in Allokation, Distribution und Stabilisierung an und zum anderen muss im Sinne des Subsidiaritätsprinzips danach gefragt werden, welche staatliche Ebene die Aufgaben erfüllen soll – entweder die EU oder die Nationalstaaten. Zugespitzt könnte man sagen, die EU soll in erster Linie öffentliche Güter bereitstellen, deren Nutzen über die nationalen Grenzen hinausgeht und/oder bei denen auch Skaleneffekte eine möglichst zentrale Bereitstellung rechtfertigen. Dies betrifft beispielsweise die innere und äußere Sicherheit, etwa den Schutz vor Terrorismus, die Kontrolle der Außengrenzen und die Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung. Hier kann durch gemeinsames Handeln und die entsprechende budgetäre Alimentierung ein europäischer Mehrwert geschaffen werden. Bei großen Präferenzunterschieden spricht dagegen viel für eine dezentrale Bereitstellung der öffentlichen Güter. Hier sind in erster Linie die Mitgliedstaaten in der Pflicht.

Mit Blick auf den in den Verträgen vereinbarten Solidaritätsgedanken kann überdies eine Kohäsionspolitik gerechtfertigt werden, die in erster Linie den ärmeren Mitgliedstaaten zugutekommt, wobei jedoch auf die Effektivität der Maßnahmen zu achten ist. Die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten der EU wird schließlich im Vertrag über die EU und im Vertrag über die Arbeitsweise der EU an vielen Stellen betont. Außerdem erscheint es aus europäischer Sicht sinnvoll, mittels der Kohäsionspolitik Projekte zu unterstützen, die einen grenzüberschreitenden Nutzen stiften, beispielsweise im Bereich der Verkehrs- oder Energieinfrastruktur.

2. Der Vorschlag der EU-Kommission für den nächsten MFR geht vor diesem Hintergrund in die richtige Richtung. Dies gilt besonders für die Ausgabenstruktur. Auch wenn der Vergleich mit dem aktuellen MFR nicht einfach ist, weil der neue MFR wegen des Brexits nur für 27 Mitgliedstaaten gelten dürfte und die Ausgaben des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in die Obergrenzen des MFR aufgenommen werden sollen, lässt sich gleichwohl eine Prioritätenverschiebung erkennen. Einer Analyse des European Parliamentary Research Services zufolge würden die Agrarausgaben um 15 Prozent und die Kohäsionsausgaben um 11 Prozent gesenkt. Allerdings bedeuten die Vorschläge der Kommission eine deutlich stärkere Kürzung bei der landwirtschaftlichen Strukturpolitik (–28 Prozent), während die Agrargarantieausgaben um 11 Prozent sinken sollen. Andere Ausgabenkategorien sollen dagegen deutlich besser dotiert werden: Binnenmarkt und Innovationen: +43 Prozent; Migration und Grenzmanagement um gut 200 Prozent; Sicherheit und Verteidigung sogar um über 1.100 Prozent, wobei dieser prozentuale Zuwachs allerdings durch die niedrige Ausgangsbasis relativiert werden muss. Bei diesen Ausgabenkategorien treffen die eingangs beschriebenen Eigenschaften öffentlicher Güter zu und hier können auch Skaleneffekte auftreten. Die stärkere Orientierung der Ausgabenstruktur an den neuen Herausforderungen zulasten der traditionellen Aufgaben scheint jedoch auf erheblichen politischen Widerstand in den Mitgliedstaaten zu stoßen. Man kann nicht den Rahmen eng begrenzen und neue Prioritäten definieren, aber bestehende Ausgabenblöcke zum Tabu erklären.

3. Eine weitere Kürzung der Ausgaben in den traditionellen Aufgabenbereichen hätte zudem den Vorteil, dass sie zu einer Entschärfung der Nettobeitragsdebatte beitragen könnte. Anders als bei

¹ Diese Stellungnahme stützt sich auf eine Reihe von Veröffentlichungen, die der Verfasser allein oder mit seinem Kollegen Jürgen Matthes verfasst hat. Sie werden im Anhang aufgeführt und sind dort verlinkt.

der Agrar- und Kohäsionspolitik wären Ausgaben für europaweite öffentliche Güter nicht mehr national zurechenbar. Gäbe es beispielsweise eine europäische Armee, würde es kaum Sinn machen, die Ausgaben dafür den Ländern zuzurechnen, in denen die Armee ihre Stützpunkte hat. Das Gleiche würde für eine europäische Asylbehörde oder eine Grenzschutzbehörde gelten. Das könnte dazu beitragen, die politisch brisante, belastende und häufig kritisierte Diskussion über Nettozahler und Nettoempfänger zu entschärfen.

4. Zur Einnahmenseite: Die Umsetzung der Vorschläge der EU-Kommission für eine Reform des Eigenmittelsystems führte zu einer zunehmenden und unnötigen Unübersichtlichkeit der Einnahmenseite. Eine Vereinfachung bei den Einnahmen des EU-Haushalts ist vorzuziehen. Dazu sollten die Mehrwertsteuer-Eigenmittel abgeschafft und durch BNE-Eigenmittel ersetzt werden. Die BNE-Eigenmittel sind nach überwiegender Meinung von Finanzwissenschaftlern derzeit die am besten geeignete Einnahmequelle für den EU-Haushalt (Wissenschaftlicher Beirat, 2016). Die EU ist kein Bundesstaat, sondern in den Worten des Bundesverfassungsgerichts ein Staatenverbund. Das Bruttonationaleinkommen ist ein umfassender Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten (Büttner, 2017, 5). Die Vorschläge der Kommission für den Korb aus neuen Eigenmitteln sind mit der Natur der EU als Staatenverbund nicht vereinbar. Neue Eigenmittel sollten nicht eingeführt werden, weil das System dadurch noch komplizierter wird. Streit gibt es beim EU-Haushalt – einmal abgesehen von den Auseinandersetzungen über die Höhe des MFR – eher auf der Ausgaben- seite.

Bei den von der Kommission vorgeschlagenen drei neuen Eigenmitteln handelt es sich nicht um EU- Steuern. Die EU selbst kann auf der Grundlage des geltenden Primärrechts keine Steuern erheben, um sich zu finanzieren. Sie hat weder eine Rechtssetzungs- noch eine Ertragshoheit – von den traditionellen Eigenmitteln einmal abgesehen (Waldhoff, 2017). Die drei genannten Einnahmen müssten also national erhoben und an den EU-Haushalt abgeführt werden; wären gewissermaßen ebenfalls nationale Beiträge. Damit könnten sie auch die vielfach kritisierte Nettobetrachtung nicht verhindern.

5. Da mit dem Brexit auch der Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich entfällt, sollen nach dem Vorschlag der Kommission längerfristig auch alle anderen Rabatte gestrichen werden. Man kann das kritisch hinterfragen. Die Rabatte sind entstanden, weil sich Mitgliedstaaten in Verhandlungen mit ihrem Anliegen durchgesetzt haben, dass sie aus ihrer nationalen Sicht einen zu hohen Nettobeitrag zum EU-Haushalt leisten. Würde man künftig vollständig auf Rabatte oder Korrekturen verzichten, würde dies nichts daran ändern, dass der jeweilige Nettobeitrag als ungerecht empfunden wird. „Brexit will do away with the scapegoat, but it will not do away with the question of excessive imbalances. An imbalance is excessive if it is deemed as such by the State that puts this argument forward.“ (Brehon, 2018, 8). "Der Brexit wird den Sündenbock beseitigen, aber nicht die Frage der übermäßigen Ungleichgewichte. Ein Ungleichgewicht ist übermäßig, wenn es von dem Staat, der dieses Argument vorbringt, als solches angesehen wird." (Übersetzung durch den Verf.). Würden alle Rabatte dauerhaft abgeschafft, wäre damit zu rechnen, dass andere Sonderregelungen für einzelne Mitgliedstaaten im Bereich der Ausgaben geschaffen würden. Einige Mitgliedstaaten wie Dänemark, die Niederlande und auch Deutschland haben dem Vernehmen nach die von der Kommission vorgeschlagene Abschaffung der Rabatte bereits abgelehnt.

Anhang Literatur

Eigene Veröffentlichungen

Busch, Berthold, 2018, Die Finanzierung der EU nach 2020: Zeit für Reformen, IW-Analysen, Nr. 124, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Analysen/PDF/2018/Analyse124-EU-Finanzierung.pdf

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018, Von der Betrachtung von Nettopositionen zum europäischen Mehrwert, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg., Nr. 12, S. 7–10, <http://www.ifo.de/DocDL/sd-2018-12-heinemann-et-al-mfr-2018-06-28.pdf>

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018, Neue Prioritäten für die Europäische Union, IW-Report, Nr. 17, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-17_Zukunft_der_EU.pdf

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2019, A Eurozone Budget – For Which Purposes Exactly?, in: ifo DICE-Report; 17. Jg., Nr. II, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/eurozone-budget-which-purposes-exactly>

Weitere Quellen

Brehon, Nicolas-Jean, 2018, European Union Budget: which possible compromise is there between France and Germany? Fondation Robert Schuman, European Issues, Policy Paper, Nr. 476, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-476-en.pdf>

Büttner, Thies, 2017, EU-Haushalt: Kann eine Reform des Eigenmittelsystems die Probleme lösen? Zur Diskussion gestellt – Die Zukunft der EU-Finzen: Neue Wege der Finanzierung und der Verteilung? in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 6, S. 3–6

Hüther, Michael, 2019, 2019 – Das Jahr für einen Neuanfang in Europa?! IW-Policy Paper, Nr. 4 https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_MH_Europa.pdf

Waldhoff, Christian, 2017, Stärkung der Einnahmenautonomie als Zukunft der EU-Finzen? Zur Diskussion gestellt – Die Zukunft der EU-Finzen: Neue Wege der Finanzierung und der Verteilung? in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 6, S. 12–14

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016, Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, Gutachten, Nr. 1, Berlin