Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
19(21)78

Überlegungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach 2020 – Stellungnahme

Erarbeitet anlässlich der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 21.10.2019

Friedrich Heinemann

ZEW Mannheim und Universität Heidelberg

ZEW

Kontakt:

Prof. Dr. Friedrich Heinemann
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L7,1, 68161 Mannheim
Email: friedrich.heinemann@zew.de

Inhaltsverzeichnis

Zentrale Aussagen 3

1 Einleitung 4

2 Reformbedarf in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Falsche Dezentralisierung 5

3 Reformbedarf in der Kohäsionspolitik: Fehlende Fokussierung 7

4 „Eurobudget“ und BICC: Keine sinnvolle Innovation 9

5 Einnahmeseite: Mehrwertsteuer-Eigenmittel eliminieren, BNE-Eigenmittel ausbauen 10

6 Rabattmechanismen: Vorschnelle Ablehnung 11

7 Überlegungen zum „optimalen“ Volumen des EU-Haushalts 12

Literatur 13

Zentrale Aussagen

1. **Gesamtstrategie**: Eine Verhandlungsstrategie, die gleichzeitig die bisherige Dotation von Agrarpolitik und Kohäsionspolitik verteidigt, eine Ausweitung von Politikfeldern mit „europäischem Mehrwert“ fordert und noch dazu eine Erhöhung der deutschen Nettozahlungen über den Effekt des Brexits hinaus ablehnt, ist nicht konsistent.

2. **Gemeinsame Agrarpolitik** (GAP): Der europäische Mehrwert der GAP-Direktzahlungen ist bislang negativ. Die Direktzahlungen sollten daher entweder abgeschmolzen werden und perspektivisch ganz auslaufen oder aber in ein Instrument zur Bepreisung messbar erbrachter europäischer Umweltgüter transformiert werden. Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Flexibilisierung der Öko-Regelungen und zu größeren nationalen Freiheitsgraden in der Mittelverwendung können bislang nicht überzeugen. Sie laufen Gefahr, einen Wettlauf nach unten in der Verbindlichkeit der Auflagen auszulösen und damit die Mittel der ersten GAP-Säule ohne europäischen Nutzen zu vergeuden.

3. **Kohäsionspolitik**: Die Kohäsionspolitik sollte wieder stärker auf das ursprüngliche Konvergenzziel ausgerichtet werden und die Förderansprüche wohlhabender Regionen zurückgefahren werden. Dies wäre langfristig im Eigeninteresse auch der wohlhabenden EU-Staaten, weil sich dadurch auf Dauer eine „Konvergenzrendite“ – eine Verringerung der Kohäsionsbudgets bei fortschreitender Konvergenz – erzielen ließe. Eine Kopplung der Kohäsionsmittel an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards in den Empfängerländern ist geboten, um eine erfolgversprechende Konvergenzpolitik zu gewährleisten.

4. **Eurozonenbudget**: Das Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness (BICC) ist nicht überzeugend motiviert und ausgestaltet. Sein Mehrwert gegenüber existierenden Investitionsbudgets bleibt bislang gänzlich unklar.

5. **Eigenmittelsystem**: Das EU-Eigenmittelsystem sollte durch die ersatzlose Elimination der Mehrwertsteuer-Eigenmittel fortentwickelt werden. Damit würden die BNE-Eigenmittel als transparente und allgemein als fair betrachtete Einnahmequelle noch stärker zum zentralen Finanzierungsinstrument. Bislang liegen keine überzeugenden Vorschläge für neue Eigenmittelarten vor, die gegenüber der Finanzierung über BNE-Eigenmittel einen Vorteil versprechen.

6. **Rabattsystem**: Der „Britenrabatt“ sollte nicht ersatzlos entfallen. Er sollte durch einen Allgemeinen Korrekturmechanismus ersetzt werden, der Nettosalden oberhalb von vordefinierten kritischen Belastungsschwellen durch Eigenmittelrabatte korrigiert. Die EU-Mitgliedstaaten könnten sich dazu auf eine „Solidaritätsformel“ verständigen, welche den wünschenswerten Nettosaldo als Funktion des Pro-Kopf-Einkommens fixiert. Diese „ex ante“-Entscheidung würde einen Durchbruch für eine am europäischen Mehrwert (und nicht länger an Verteilungszielen) orientierte Ausgestaltung der Ausgabeseite bringen.

7. **Budgetvolumen**: Vor einer Ausdehnung des EU-Budgets über die bisherige Größenordnung von einem Prozent des EU-BNE hinaus sollten zunächst die internen Finanzierungsspielräume durch Umschichtungen von den Transferpolitiken in die neuen Politikfelder mit überzeugendem europäischen Mehrwert genutzt werden.

1 Einleitung

Seit langem wird in der finanzwissenschaftlichen Fachliteratur mit großer Übereinstimmung beklagt, dass der EU-Haushalt in seiner bisherigen Struktur die falschen Finanzierungsschwerpunkte setzt und nicht zu den großen europäischen Herausforderungen korrespondiert (Alesina, Angeloni, & Schuknecht, 2005; ECORYS, CPB, & IFO, 2008; Weiss et al., 2017). Mit Agrar- und Kohäsionspolitik sind „alte" EU-Politiken hoch dotiert und absorbieren zwei Drittel des Haushaltsvolumens, deren europäischer Nutzen zumindest für erhebliche Anteile dieser Budgets hochgradig fragwürdig ist. Gleichzeitig sind diese „Rückfluss-Politiken" bei den nationalen Regierungen, regionalen Akteuren und einflussreichen Interessengruppen sehr populär und der Status quo-Bias folglich überaus stark. Ziel muss es dennoch sein, den europäischen Haushalt viel konsequenter als bisher auf das Ziel des „europäischen Mehrwerts" auszurichten, also statt der genannten solche Politikfelder zu finanzieren, für welche eine europäische Bereitstellung nachweisbar Vorteile vor einer nationalen Bereitstellung verspricht.

Der Begriff des „europäischen Mehrwerts" ist operationalisierbar (Weiss, 2013). Es ist bekannt, auf welchen Gebieten eine europäische Politik gegenüber nationaler Bereitstellung Kostenvorteile verspricht (Skalenerträge) oder aber – aufgrund von Trittbrettfahrerverhalten – ein nationales Politikversagen korrigieren kann. Der Konsens in der wissenschaftlichen Diskussion zu Politikfeldern mit potenziellem europäischem Mehrwert ist groß. Dazu zählen: Umwelt- und Klimapolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Entwicklungspolitik, Migrations- und Flüchtlingspolitik.

Die gegenwärtigen Finanzverhandlungen sind aufgrund des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs als großem Nettobeitragszahler besonders kompliziert, weil auf die verbleibenden Nettobeitragszahler ohnehin Zusatzlasten zukommen. Umso wichtiger ist es, die Weichen für eine Umstrukturierung des europäischen Haushalts zu stellen. Bislang hat die Bundesregierung in den Finanzverhandlungen eher unklare Signale an die Verhandlungspartner ausgesendet. Auf der einen Seite hat die gegenwärtige Große Koalition schon im Koalitionsvertrag die stärkere Orientierung der Ausgaben am „europäischen Mehrwert" angemahnt. Auf der anderen Seite hat sie sich im gleichen Koalitionsvertrag auch für eine unbeeinträchtigte finanzielle Ausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik und einen Erhalt der Kohäsionsprogramme auch für wohlhabende Regionen ausgesprochen. Ein uneingeschränkter Erhalt der großen Transferpolitiken bei gleichzeitiger Ausdehnung der Mehrwert-Politiken würde auf eine deutliche Budgetausdehnung und einen sehr deutlichen Anstieg der deutschen Beitragszahlungen hinauslaufen. Will Deutschland diese Zusatzbeiträge begrenzen und dennoch den Mehrwert des Budgets verbessern, dann müsste die Bundesregierung bei den großen Transferpolitiken Agrar und Kohäsion entschlossen in das Lager der Reformer überwechseln.

Zwischenergebnis: Eine Verhandlungsstrategie, die gleichzeitig die bisherige Dotation von Agrarpolitik und Kohäsionspolitik verteidigt, eine Ausweitung von Politikfeldern mit „europäischem

Mehrwert" fordert und noch dazu eine Erhöhung von deutschen Nettozahlungen über den Effekt des Brexits hinaus ablehnt, ist nicht konsistent.

2 Reformbedarf in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP): Falsche Dezentralisierung

Mehr als fünfzig Jahre nach Etablierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bleiben die Zahlungen an Europas Landwirte immer noch der dominierende Posten im Haushalt der EU. 2018 entfielen auf die GAP mit 56 Mrd. Euro knapp 40 Prozent des Gesamtbudgets. Innerhalb des Agrarbudgets machen wiederum die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe mit gut 40 Mrd. Euro den Löwenanteil aus. Das hohe Gewicht der Agrarausgaben im Haushalt wird durch einige einfache Relationen deutlich (Heinemann, 2017). Auf 100 Euro, die aus dem EU-Haushalt als Zahlungen an Landwirte fließen, kommen gerade einmal zehn Euro für sämtliche Aufwendungen in den Bereichen Migration und Sicherheit und gerade noch ein einziger Euro für die europäische Verteidigungspolitik.

Gleichzeitig können die traditionellen Legitimations-Versuche für dieses hohe Gewicht der Agrarzahlungen nicht überzeugen (Heinemann, 2018b; Heinemann & Weiss, 2018). Die Direktzahlungen können kaum eine sinnvolle sozialpolitische Funktion erfüllen, weil es keinerlei Bedürfnisprüfung gibt, die Zahlungen extrem regressiv sind und die impliziten Stützungsniveaus in keiner Weise zu den Einkommenssicherungsstandards der Mitgliedstaaten korrespondieren. Hinzu kommt, dass letztlich nicht der aktive Landwirt, sondern der Bodenbesitzer durch die hektarabhängigen Zahlungen begünstigt wird, weil diese Zahlungen zu einem guten Teil im Bodenpreis kapitalisiert werden und entsprechend höhere Pachtzahlungen auslösen. Der sozialpolitische europäische Mehrwert dieser Zahlungen ist somit definitiv negativ. Die Mitgliedstaaten könnten im Rahmen ihrer zielgenauen Transfersysteme Armut in der Landwirtschaft viel zielgenauer bekämpfen, als dies die EU-Zahlungen tun.

Von größerer Bedeutung ist inzwischen die die Sichtweise, dass die Direktzahlungen die Landwirte für bestimmte, nicht vom Markt refinanzierbare öffentliche Güter kompensiert. Dies können Maßnahmen für den Tier-, Klima- und Umweltschutz sein. Diese Öffentliches-Gut-Argumentation hat sich in der Rhetorik deutlich in den Regeln für den laufenden EU-Finanzrahmen niedergeschlagen. So sind die Direktzahlungen im Rahmen der sogenannten „Cross Compliance" daran gebunden, dass vorgeschriebene Umweltstandards eingehalten werden. Wichtiger noch ist das so genannte „Greening". 30 Prozent der Direktzahlungen werden dabei nur ausgezahlt, wenn der Betrieb bestimmte Bedingungen erfüllt, die nicht gesetzlich zwingend sind. Die aktuellen Greening-Konditionen beziehen sich auf den Erhalt von Grünland, die Bereitstellung ökologische besonders wertvoller Flächen und die Diversifizierung in der Fruchtfolge. Cross Compliance und Greening stellen allerdings bislang keinen wirklich substanziellen Zusammenhang zwischen Direktzahlungen und ökologischen Bemühungen der Landwirte her.

Die Cross Compliance-Regeln verlangen überwiegend lediglich die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und schaffen deshalb keine Anreize, rechtlich verbindliche Vorgaben zu übertreffen. Die Greening-Bedingungen sind hingegen nach umfassender Evidenz bislang so vage und wenig ambitioniert, dass sie als weitgehend unwirksam zu beurteilen sind (European Court of Auditors, 2017).

Nach den Plänen der Europäischen Kommission sollen die gemeinsamen Ziele der GAP im nächsten EU-Finanzrahmen nach 2020 durch individuelle strategische Pläne der Mitgliedstaaten adressiert werden. Dabei sollen die Staaten selber den Fortschritt in der Zielerreichung messen. „Cross Compliance“ und „Greening“ verschwinden als Begriffe, nicht aber inhaltlich. Auch in Zukunft sollen die Direktzahlungen von Bedingungen abhängen, die auf das Umwelt- und Klimaverhalten abstellen. So sollen Mitgliedstaaten so genannte „Öko-Regelungen“ anbieten. Durch dieses Instrument sollen Umweltanstrengungen finanziert werden, die über verpflichtende Standards hinausgehen. Die Mitgliedstaaten können selber bestimmen, welcher Anteil der Direktzahlungen über diese Instrumente fließen soll. Zudem soll die Bürokratielast in der Beantragung der Gelder verringert werden. Geplant ist außerdem eine Kappung der Direktzahlungen oberhalb bestimmter Schwellenwerte. Größere Betriebe würden dann keine oder nur noch geringere Zahlungen erhalten.

Betrachtet man diese ersten Weichenstellungen, dann ergibt sich wenig Grund zum Optimismus, dass die Direktzahlungen künftig tatsächlich zur Bereitstellung von öffentlichen Umweltgütern dienen könnten. Die größere Flexibilität der Mitgliedstaaten in der Wahl der Instrumente macht keinen Sinn, wenn es um Anreize für europäische Umweltgüter geht. Diese Entscheidung darf gerade nicht den Mitgliedstaaten überlassen werden, denn mit der neuen Flexibilität besteht die große Gefahr eines Abwärts-Wettlaufs bei den Umweltauflagen. Bauern in den ambitionierten Ländern müssten sich die Direktzahlungen durch wirkliche Zusatzleistungen verdienen, für die in den wenig ambitionierten Staaten wären die Überweisungen aus Brüssel hingegen ein Pauschaltransfer ohne Gegenleistung. In diesem Wettbewerb wären die Bauern in den umwelt-ignoranten Ländern die Gewinner im Wettbewerb und die ambitionierten Staaten müssten letztlich ihre Standards wieder absenken.

Angesichts all dieser Befunde gibt es zwei sinnvolle Strategien. Entweder sollten die GAP-Direktzahlungen in eine wirkliche effektive Finanzierung öffentlicher Güter mit Agrarbezug transformiert werden. Oder aber sie sollten kurzfristig abgeschmolzen und langfristig eliminiert werden.

Die bisherigen Weichenstellungen durch den Kommissionsvorschlag können nicht überzeugen. Bislang sind die Vorstellungen zur konkreten Gestalt der so genannten „Öko-Regelung“, mit denen eine Incentivierung für Umweltgüter erfolgen soll, ausgesprochen vage. Ohne europäische einheitliche Präzisierung ist dies eine Einladung für reine Mitnahmeeffekten. Es müssten auf europäischer Ebene Kataloge mit verifizierbaren Umweltleistungen definiert und mit Preis-

schildern versehen werden. Preisinformationen des europäischen Handels mit CO2-Emissionsrechten bieten einen Anhaltspunkt dafür, wie eine Tonne Emissionsreduktion in der Landwirtschaft überall in Europa honoriert werden könnte. Mit solchen Querbeziehungen könnte die klimapolitisch gebotene Koppelung zwischen Landwirtschaft und anderen Branchen im Hinblick auf die Bepreisung der Emissionen vorangetrieben werden. Verbindliche Vorgaben für die finanzielle Ausstattung dieser Instrumente pro Mitgliedstaat sind notwendig, um den Wettlauf nach unten zu verhindern. Es darf nicht den Mitgliedstaaten überlassen werden, in welchem Ausmaß die heimischen Bauern EU-Transfers ohne Gegenleistung erhalten. Der bisherige Anteil der Greening-Zahlungen an den Direktzahlungen beträgt 30 Prozent. Hier wäre im Zuge einer Reform des Systems eine schrittweise Anhebung in Richtung 100 Prozent wünschenswert. Im Nächsten Finanzrahmen erscheint ein verbindliches Niveau von etwa der Hälfte bis zwei Drittel als naheliegendes Zwischenziel.

Zwischenergebnis: Der europäische Mehrwert der GAP-Direktzahlungen ist bislang negativ. Die Direktzahlungen sollten entweder abgeschmolzen werden und perspektivisch ganz auslaufen oder aber in ein Instrument zur Bepreisung messbar erbrachter europäischer Umweltgüter transformiert werden. Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Flexibilisierung der Öko-Regelungen und zu größeren nationalen Freiheitsgraden in der Mittelverwendung können bislang nicht überzeugen. Sie laufen Gefahr, einen Wettlauf nach unten in der Verbindlichkeit der Auflagen auszulösen und damit die Mittel der ersten GAP-Säule ohne europäischen Nutzen zu vergeuden.

3 Reformbedarf in der Kohäsionspolitik: Fehlende Fokussierung

Die Politik zur Förderung des sozialen, regionalen und territorialen Zusammenhalts gehört mit Berechtigung zu den wichtigsten Zielen, die sich die EU gestellt hat. Fraglich ist hingegen, ob das heutige Volumen und die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik in überzeugender Weise wirklich noch auf dieses Ziel hin ausgerichtet sind.

So leidet die Kohäsionspolitik konzeptionell an einer wahren Inflation der Zielsetzungen und hat sich bereits weit von der ursprünglichen Zielsetzung, den Entwicklungsabstand von unterentwickelten Regionen (und Mitgliedstaaten) zu fördern, entfernt. Schon vor einem Jahrzehnt wurden mindestens 30 verschiedene Ziele gezählt, denen die kohäsionspolitischen Instrumente dienen sollten (Heinemann, 2013). Diese Entwicklung ist politisch verständlich. Die Ausdehnung der Ziele macht das Politikfeld erstens unangreifbar. Selbst wenn der Erfolg für ein Ziel nicht belegbar ist, lässt sich auf andere Ziele verweisen, bei denen (angeblich) ein europäischer Mehrwert erzielt werde. Zweitens hilft die Zielinflation dabei, auch noch die wohlhabendste Region Europas förderfähig werden zu lassen und trägt so dem politischen Bedürfnis Rechnung, möglichst alle Regionen der EU durch dieses Instrument zu begünstigen.

Die ausufernde Begünstigung hat schwer wiegende langfristige Folgen. Bei einer Begrenzung der Politik auf das klassische Konvergenzziel würde sich diese Politik im Erfolgsfall selber erledigen und damit Ressourcen frei machen für andere EU-Politikfelder. Mit der Zielinflationierung und der weit reichenden Begünstigung auch wohlhabender Regionen wird das Politikfeld hingegen perpetualisiert.

Ganz eindeutig würde somit eine stärkere Refokussierung auf das Ziel regionaler Entwicklung besser in eine Haushaltsstrategie passen, die Ressourcen für neue Politikfelder mobilisieren möchte und den Haushalt mittelfristig aus der Dominanz der Transferpolitiken befreien will. Diese Aussage lässt sich insbesondere angesichts des Konvergenzerfolges der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten erhärten. Zwar ist auch im neuen Finanzrahmen noch eher mit einer Ausdehnung der Kohäsionsmittel in dieser Region zu rechnen, weil die Bedürftigkeit immer noch gegeben ist, gleichzeitig aber die Absorptionsfähigkeit dieser Länder mit wachsendem Einkommen weiter zunimmt. Mittel- und langfristig ist für viele Staaten Osteuropas aus heutiger Sicht aber mit einer „irischen Entwicklung“ zu rechnen, in der immer mehr Regionen aus der Klassifikation als Konvergenzregion herausfallen würden. Je konsequenter in Zukunft die Mitteldotierung für solche erfolgreichen Regionen zurückgefahren wird, desto eher könnte das Politikfeld jenseits des Jahres 2027 an Bedeutung verlieren. Mit andern Worten: Eine Politik zu Refokussierung der Kohäsionspolitik auf das Konvergenzziel würde dem EU-Haushalt helfen, in Zukunft eine „Konvergenzdividende“ zu erzielen. Diese Fokussierung wäre nicht als Absage an europäische Solidarität zu werten, sondern ganz im Gegenteil eine konsequente Umsetzung des Solidaritätsgedanken, weil die Kohäsionspolitik wieder stärker auf bedürftige Regionen und Staaten konzentriert würde.

Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, die kohäsionspolitischen Mittel durch eine neue Rechtsstaats-Konditionalität an die Achtung der Werte der EU zu koppeln. Eine Rechtsstaats-Konditionalität ist für die Kohäsionspolitik zu begrüßen (Heinemann, 2018a). Ein Kernargument zugunsten einer solchen Kopplung ergibt sich unmittelbar aus der kohäsionspolitischen Zielsetzung selber. Kohäsionspolitische Transfers können nur bei effizienter Mittelverwendung erfolgreich sein. Wenn Mittel in einem Umfeld fehlender Rechtsdurchsetzung und grassierender Korruption fehlverwendet werden, ist nicht mit dem Erfolg der Politik zu rechnen. Die Unabhängigkeit der Justiz, die Unterwerfung der Regierenden unter die Herrschaft des Rechts und eine hohe Transparenz über Korruption und Misswirtschaft durch eine unzensierte Berichterstattung unabhängiger und pluraler Medien gehören zwingend zu den Mindestbedingungen für eine erfolgreiche Kohäsionspolitik. Die Rechtsstaatskonditionalität der Kohäsionspolitik darf also nicht als missbräuchliche Indienstnahme eines EU-Politikfelds für eine Sanktionierung missliebiger Regierungen fehlverstanden werden. Sie entspricht vielmehr den Erfordernissen an eine erfolgversprechende Ausgestaltung dieses Politikfelds.

Zwischenergebnis: Die Kohäsionspolitik sollte wieder stärker auf das ursprüngliche Konvergenzziel ausgerichtet werden und die Förderansprüche wohlhabender Regionen zurückgefahren werden.

Dies wäre langfristig im Eigeninteresse auch der wohlhabenden EU-Staaten, weil sich dadurch auf Dauer eine „Konvergenzrendite" – eine Verringerung der Kohäsionsbudgets bei fortschreitender Konvergenz – erzielen ließe. Eine Kopplung der Kohäsionsmittel an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards in den Empfängerländern ist geboten, um eine erfolgversprechende Konvergenzpolitik zu gewährleisten.

4 „Eurobudget" und BICC: Keine sinnvolle Innovation

Die Sichtweise, dass die Institutionen der Eurozone durch ein Instrument zur Stabilisierung gegen asymmetrische makroökonomische Schocks ergänzt werden sollte, ist in Politik und Wirtschaftswissenschaften einflussreich (Dolls, Fuest, Heinemann, & Peichl, 2016). Die Argumente pro und contra sind bestens bekannt. Dafür spricht, dass die Eurozone kein „optimaler Währungsraum" ist und Volkswirtschaften umfasst, die weiterhin asymmetrischen Entwicklungen unterworfen sind. Außerdem erhöht das Fehlen von makroökonomischen Versicherungssystemen die Anfälligkeit der Eurozone für das Problem multipler Gleichgewichte und selbst-verstärkender Vertrauenskrisen. Geeignete makroökonomische Absicherungsinstrumente können dann einen Beitrag zur Vertrauensbildung und für eine Vermeidung sich selber erfüllender negativer Prophezeiungen leisten. Gegen makroökonomische Stabilisierungssysteme sprechen die negativen Anreizwirkungen („moral hazard") und das Risiko, dass solche Systeme als Transfersysteme missbraucht werden könnten, die letztlich darauf hinauslaufen, für überschuldete Staaten einen Bailout zu organisieren oder auf Dauer Ausgleichszahlungen zwischen höher und niedriger entwickelten Staaten zu leisten.[1]

Unabhängig davon, wie man sich in der Debatte um die Notwendigkeit eines makroökonomischen Versicherungssystems positioniert, muss das sich nun abzeichnende „Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness" (BICC) als stabilisierungspolitische Fehlkonstruktion bewertet werden. Das BICC hat – unabhängig vom Aspekt des geringen Volumens – schon konstruktionsbedingt kein nennenswertes Potenzial für die Absicherung gegen asymmetrische Schocks. Als Investitionsfazilität, die jedem Euro-Staat einen Rückfluss von 70 Prozent seiner Beiträge leisten soll, ist das BICC nicht in der Lage, nennenswert elastisch auf asymmetrische Entwicklungen zwischen den Mitgliedstaaten zu reagieren. Auch bleibt unverständlich, worin eigentlich der Vorteil liegen soll, dass Mitgliedstaaten sich über den Umweg des BICC selber nationale Investitionen finanzieren sollen und dies nicht unmittelbar selber tun.

[1] Transfers von reicheren an ärmere Staaten sind ein gängiges Element föderaler Finanzverfassungen. Demokratietheoretisch ist es jedoch problematisch, wenn ein Fiskalinstrument als Versicherungsinstrument deklariert und als solches beschlossen wird, es de facto aber zu einem Transfersystem mutiert. Eine solche Entwicklung würde zu Transfers führen, die nicht demokratisch durch Zustimmung in den Geberstaaten legitimiert wären.

Auch bleibt sein Mehrwert gegenüber den bestehenden umfangreichen Investitionsbudgets innerhalb und außerhalb des EU-Budgets bislang gänzlich unklar.

Zwischenergebnis: Das BICC ist nicht überzeugend motiviert und ausgestaltet. Sein Mehrwert gegenüber existierenden Investitionsbudgets bleibt bislang gänzlich unklar.

5 Einnahmeseite: Mehrwertsteuer-Eigenmittel eliminieren, BNE-Eigenmittel ausbauen

Die Einnahmeseite des EU-Budgets ist durch bemerkenswerte Eigenschaften gekennzeichnet. Erstens besteht keine allgemeine Verschuldungskompetenz; der Haushalt muss stets ausgeglichen werden. Dies ist sinnvoll, weil ein allgemeines europäisches Verschuldungsfenster im EU-Haushalt einen Weg zur Verlagerung der bislang national finanzierten Staatsverschuldung auf die (gemeinschaftlich abgesicherte) europäische Ebene eröffnen würde. Dies würde kontraproduktive Anreize setzen und stünde letztlich auch im Widerspruch zur Absage an die gemeinschaftliche Haftung seit der No-Bailout-Klausel des Maastrichter Vertrags. Zweitens ist der Haushalt durch die BNE-Eigenmittel ergiebig finanziert und das in einer Weise, die unter Fairness-Gesichtspunkten allgemein akzeptiert ist. Die Beitragsbemessung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gemessen am BNE, erfreut sich eines großen allgemeinen Rückhalts. Die BNE-Eigenmittel haben noch dazu eine wertvolle Pufferfunktion, weil sie den Budgetausgleich garantieren.

Vieles spricht dafür, dass die Mehrwertsteuer-Eigenmittel keine sinnvolle Rolle im Eigenmittelsystem spielen und abgeschafft werden sollten (Heinemann, Mohl, & Osterloh, 2007). Sie sind administrativ komplex, aufgrund der tendenziellen Regressivität der Mehrwertsteuerbemessunsgrundlage unter Fairnessgesichtspunkten umstritten und können nach Abschaffung mühelos durch einen Anstieg der BNE-Eigenmittel ersetzt werden.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission für neue Eigenmittelarten können nicht überzeugen. Neue von der EU erhobene Steuern oder Abgaben (Beispiel „Plastikabgabe“) würden die Rationalität des EU-Budgets in keiner Weise verbessern, gleichzeitig aber neue Verteilungskämpfe eröffnen. Falsch ist die oft vertretene Sichtweise, dass eine EU-Steuer die Nettosaldenfixierung der Mitgliedstaaten in ihrer Betrachtung des EU-Budget überwinden könnte (Heinemann, 2011). Auch eine EU-Steuer-Finanzierung würde ja nicht auf eine stärkere Eigenbeteiligung des Empfängerlandes an national oder lokal fokussierten EU-Programmen hinwirken. Immer noch wäre somit ein EU-finanziertes Programm aus Sicht des Empfängerlandes sehr günstig zu haben. Warum also sollte sich eine Regierung in den Finanzverhandlungen weniger aggressiv für EU-Programme im eigenen Land einsetzen, wenn diese Programme steuerfinanziert wären? Hier fehlt jede überzeugende Antwort.

Je nach Ausgestaltung einer EU-Steuer ist sogar denkbar, dass sich die Fehlanreize verschärfen werden. Das gilt insbesondere dann, wenn die neuen EU-Eigenmittel mit geringer Transparenz

einhergehen und das Geld aus Sicht der Wähler aus einer individuell nicht wahrnehmbaren „Black Box“ käme. Beispiele betreffen eine Finanztransaktionssteuer, eine EU-Unternehmenssteuer oder auch eine von Unternehmen oder Regierungen zu zahlende „Plastikabgabe“. Für die wenigstens Wähler wäre bei diesen Steuern oder Einnahmequellen erkennbar, in welchem Ausmaß sie die materielle Last der Steuer zu tragen haben. Möglicherweise würden sich dann auch die nationalen Regierungen nicht mehr für die nationale Finanzierungslast interessieren. Sie würden natürlich aber weiterhin alles tun, um auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts einen möglichst großen Rückfluss zu realisieren.

Aus der einseitigen „Netto-Rückfluss“-Betrachtung würde bei intransparenten Finanzierungswegen eine einseitige „Rückfluss“-Betrachtung. Damit wäre allerdings nichts gewonnen, ganz im Gegenteil. Diese weitere Verengung der Perspektive brächte keinen Fortschritt, sondern sogar eine Verschärfung des Rückflussdenkens: Auf der Ausgabenseite bliebe der politische Nutzen lokal wirksamer Projekte unbeeinträchtigt. Die politischen Kosten dieser Programme würden aus der nationalen Perspektive aufgrund der Intransparenz aber sogar noch weiter absinken. Der ineffizienten Budgetausdehnung wären Tür und Tor geöffnet. Gewinner wären mitnichten europäische öffentliche Güter, sondern weiterhin Programme mit hoher Sichtbarkeit in den nationalen und lokalen Wahlkreisen.

Zwischenergebnis: Das EU-Eigenmittelsystem sollte durch die ersatzlose Elimination der Mehrwertsteuer-Eigenmittel fortentwickelt werden. Damit würden die die BNE-Eigenmittel als transparente und allgemein als fair betrachtete Einnahmequelle noch stärker zum zentralen Finanzierungsinstrument. Bislang liegen keine überzeugenden Vorschläge für neue Eigenmittelarten vor, die gegenüber der Finanzierung über BNE-Eigenmittel einen Vorteil versprechen.

6 Rabattmechanismen: Vorschnelle Ablehnung

Mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU entfällt die politische Notwendigkeit eines auf die Sonderinteressen eines einzelnen Mitgliedstaats zugeschnittenen Rabattsystems. Die Elimination dieses hochgradig intransparenten Systems ist zu begrüßen. Gleichzeitig ist die Schlussfolgerung, dass nun jegliche Art von Rabattsystem ausgeschlossen bleiben sollte, vorschnell.

Ein allgemeiner und transparenter Korrekturmechanismus, das politisch als inakzeptabel bewertete Nettobelastungen von Mitgliedstaaten kappt und ausgleicht, kann – anders als eine EU-Steuer – einen wichtigen Beitrag für mehr Rationalität der Ausgabeseite leisten (Heinemann, 2018c; Heinemann et al., 2007). Die politischen Widerstände gegen eine wünschenswerte Umstrukturierung der Ausgabeseite sind wesentlich durch die Nettorückflussfixierung der nationalen Akteure bedingt. Wohlhabende EU-Mitgliedstaaten verteidigen kohäsions-

politische Programme auch für wohlhabende Regionen, um Rückflüsse für ihre Länder zu generieren. Staaten mit relativ großen Agrarsektoren sind auch deshalb Anhänger der traditionellen GAP, weil diese zu nennenswerten Ressourcenrückflüssen in das eigene Land führen. Mit anderen Worten: Ausgabeprogramme werden unabhängig von der Frage des europäischen Mehrwerts dieser Politiken einfach deshalb fortgeführt, weil sie ein politisch wünschenswertes Profil der Rückflüsse generieren. Dieser Ansatz ist hochgradig ineffizient.

Der Weg zu Reformen auf der Ausgabeseite würde deshalb durch einen allgemeinen Korrekturmechanismus erleichtert, der Mitgliedstaaten oberhalb einer gewissen Belastungsschwelle einen Rabatt auf die Eigenmittelzahlung gewährt. Der Vorteil eines solchen Systems ist, dass die MFR-Verhandlungen für die Ausgabeseite unvoreingenommener erfolgen können. Die Kompromissbereitschaft von Ländern, die durch Agrar- und Kohäsionspolitik bislang hohe Rückflüsse realisieren, würde sich erhöhen. „Verluste“ bei den Nettotransfers, die durch ein Abschmelzen dieser Transferpolitiken verursacht werden, werden durch höhere Rabatte bei den Eigenmittelzahlungen automatisch ausgeglichen. Mit anderen Worten: Ein allgemeiner Korrekturmechanismus wäre in der Lage, die Entscheidung über die Ausgabestruktur von der Frage der „gerechten“ Lastenteilung bei den Nettosalden abzukoppeln.

Zwischenergebnis: Der „Britenrabatt“ sollte nicht ersatzlos entfallen. Er sollte durch einen Allgemeinen Korrekturmechanismus ersetzt werden, der Nettosalden oberhalb von vordefinierten kritischen Belastungsschwellen durch Eigenmittelrabatte korrigiert. Die EU-Mitgliedstaaten könnten sich dazu auf eine „Solidaritätsformel“ verständigen, welche den wünschenswerten Nettosaldo als Funktion des Pro-Kopf-Einkommens fixiert. Diese „ex ante“-Entscheidung würde einen Durchbruch für eine am europäischen Mehrwert (und nicht länger an Verteilungszielen) orientierte Ausgestaltung der Ausgabeseite bringen.

7 Überlegungen zum „optimalen“ Volumen des EU-Haushalts

Ist die EU mit ihrem heutigen Budgetvolumen in einer Größenordnung von einem Prozent des BNE unter- oder überfinanziert? Die Antwort hängt entschieden von der Reformbereitschaft auf der Ausgabeseite ab. Ohne eine grundlegende Umgestaltung der EU-Budgetstruktur in Richtung eines nachweisbaren europäischen Mehrwerts ist das heutige Volumen des Haushalts mehr als ausreichend. Die EU finanziert heute mit den GAP-Direktzahlungen, aber auch mit Teilen der europäischen Kohäsionspolitik in nennenswertem Umfang Programme ohne erkennbaren europäischen Mehrwert. Dem fehlenden europäischen Nutzen stehen in den Mitgliedstaaten Belastungen für Wachstum und Staatsfinanzen gegenüber, die sich aus der Refinanzierung der Eigenmittelzahlungen aus dem nationalen Steueraufkommen ergeben. Vor diesem Hintergrund muss es Priorität haben, die unabweisbar wünschenswerten Mehrausgaben für die Politikfelder mit europäischem Mehrwert durch eine Rückführung der problematischen Ausgabepositionen zu refinanzieren. Erst, wenn dies in nennenswertem Umfang gelungen ist,

oder wenn GAP und Kohäsionspolitik selber noch überzeugender auf einen echten europäischen Mehrwert ausgerichtet sind, sollte eine Budgetexpansion ins Spiel kommen.

Fazit: Vor einer Ausdehnung des EU-Budgets über die bisherige Größenordnung von einem Prozent des EU-BNE hinaus sollten zunächst die internen Finanzierungsspielräume durch Umschichtungen von den Transferpolitiken in die neuen Politikfelder mit überzeugendem europäischen Mehrwert genutzt werden.

Literatur

Alesina, A., Angeloni, I., & Schuknecht, L. (2005). What does the European Union do? *Public Choice, 2005*(123), 275-319.

Dolls, M., Fuest, C., Heinemann, F., & Peichl, A. (2016). Reconciling Insurance with Market Discipline: a Blueprint for a European Fiscal Union. *CESifo Economic Studies, 62*(2), 210-231. doi:10.1093/cesifo/ifw004

ECORYS, CPB, & IFO. (2008). *A Study on EU Spending, Final Report*. Rotterdam.

European Court of Auditors. (2017). *Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not Yet Environmentally Effective*. Brussels: European Commission.

Heinemann, F. (2011). Mythos EU-Steuer: kein Mittel gegen Budget-Egoismen. Retrieved from http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/06/mythos-eu-steuer-kein-mittel-gegen-budget-egoismen/

Heinemann, F. (2013). EU-Kohäsionspolitik: Finanzielle Fehlanreize und die Suche nach dem europäischen Mehrwert. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 62*(1), 58-69.

Heinemann, F. (2017). The Case for Co-Financing the CAP - Paper prepared for Expert Workshop "CAP and the next MFF", Berlin, Federal Foreign Office, 30 March 2017. *Bertelsmann Stiftung, Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020, Reflection Paper No. 1*.

Heinemann, F. (2018a). Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework. *Intereconomics, 53*(6), 297-301.

Heinemann, F. (2018b, 16.11.2018). Hilfen für Europas Bauern: 250 Milliarden Euro für nichts? *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* p. 16.

Heinemann, F. (2018c). Verhandlungen zum EU-Budget, Allokation von Verteilung trennen! *Wirtschaftsdienst, 98*(3), 156.

Heinemann, F., Mohl, P., & Osterloh, S. (2007). *Reform Options for the EU Own Resource System, Final Report Research Project 8/06, Commissioned by the Bundeministerium der Finanzen*. Mannheim.

Heinemann, F., & Weiss, S. (2018). The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? *Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper No. 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020*. doi:10.11586/2018052

Weiss, S. (Ed.) (2013). *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money? Exploratory Study*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Weiss, S., Heinemann, F., Berger, M., Harendt, C., Moessinger, M.-D., & Schwab, T. (2017). *How Europe can deliver - Optimising the division of competences among the EU and its member states*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.