

Lucas Guttenberg

Stellvertretender Direktor des Jacques Delors Instituts Berlin

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 21. November 2019 zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027

Die vorliegende Stellungnahme beschreibt vier zentrale Elemente der Diskussion zum kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), die aus der aus einer europapolitischen Gesamtschau, wie sie der EU-Ausschuss vornimmt, von besonderer Bedeutung sein könnten. Dies sind:

- Das Verhältnis zwischen den Anforderungen an den neuen MFR und seinem Volumen
- Die erfahrungsgemäße Dynamik der MFR-Verhandlungen in Bezug auf einzelne Ausgabenarten
- Der deutsche Beitrag zum MFR
- Die Aspekte des MFR in Bezug auf die Vertiefung der Eurozone

1. Zum Verhältnis von Anforderungen und Volumen

Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) legt die politische Prioritätensetzung der EU für den Großteil der kommenden Dekade fest und definiert damit gleichzeitig den finanziellen Handlungsspielraum der Union im Geltungszeitraum. Er ist daher in seiner Bedeutung für die weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung Europas kaum zu überschätzen. Entsprechend sollte hier eine einfache Regel gelten: Da sich die Herausforderungen, denen die EU im Zeitraum bis 2027 begegnen wird, nicht an ihrer Finanzausstattung ausrichten werden, sollte sich umgekehrt die Finanzausstattung an den wahrscheinlichen Herausforderungen für und Anforderungen an die EU orientieren.

Die gewählte Kommissionspräsidentin hat in ihren bisherigen Äußerungen klar zum Ausdruck gebracht, dass die neue Kommission eine wichtigere Rolle der Union in zumindest drei Themengebieten anstrebt: Erstens im Kampf gegen den Klimawandel; zweitens bei der Förderung von Forschung und Innovation zur Stärkung der europäischen Industrie im internationalen Wettbewerb; und drittens als sichtbare Akteurin in der Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Stoßrichtung deckt sich mit der im Juni vom Europäischen Rat verabschiedeten strategischen Agenda und fand auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die vorgeschlagenen Schwerpunktsetzungen können natürlich zum Teil regulatorisch angegangen werden. Tatsächlich dürfte eine größere Rolle der EU in diesen Bereichen jedoch nur darstellbar sein, wenn diese Ambitionen auch mit ausreichend finanziellen Mitteln hinterlegt sind.

Hinzu kommt, dass bereits die Juncker-Kommission in ihren Vorschlägen zum neuen MFR eigene Schwerpunkte gesetzt hat. Dazu zählt unter anderem die starke Ausweitung der Programme im Bereich innere Sicherheit und Migration. Dies reflektiert die Erwartungen in vielen Mitgliedstaaten, dass die Union beispielsweise in Fragen der Sicherung der Außengrenzen ein stärkeres Engagement zeigt.

Die Kommission hat einen MFR-Vorschlag vorgelegt, der einige der Prioritäten der neuen Kommissionspräsidentin, beispielsweise im Bereich der Forschungsausgaben, bereits im Ansatz vorwegnimmt. Andere Prioritäten, wie der angekündigte „Just Transition Fund“, werden zusätzlich budgetiert werden müssen und manche Ansätze wie beispielsweise Erasmus+ erfordern eine Erhöhung, wenn die Kommission ihrem Ehrgeiz hier Taten folgen lassen will.

Daraus ergibt sich zum Volumen des nächsten MFR ein eindeutiges Bild: Rechnet man Ausgaben im Vereinigten Königreich heraus und unterstellt man, dass der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) wie von der Kommission vorgeschlagen Teil des MFR werden soll, so ergibt sich für den jetzt laufenden MFR ein vergleichbares Volumen der Verpflichtungsermächtigungen von etwa 1,16% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27.¹ Will man diese Zahl im nächsten MFR unterschreiten und gleichzeitig die gemeinsamen Aufgaben wie oben beschrieben stärken, so muss man an anderer Stelle substanziell weniger Mittel zur Verfügung stellen. Die Kommission tut dies in ihrem Vorschlag bereits in gewissem Maße und kommt so auf ein Volumen von 1,11% des BNE. Die Bundesregierung bleibt bis dato eine Antwort schuldig, wo sie Raum für Minderausgaben sieht, die das bisher von ihr postulierte Ziel von 1,0% des BNE untermauern würden.

Schließlich gilt es auch, Vorsorge für den Fall heute noch unvorhersehbarer neuer Herausforderungen zu treffen. Sowohl bei der Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise im Zeitraum 2007-2013 als auch beim Umgang mit den Fluchtbewegungen im Jahr 2015 hat sich gezeigt, dass der MFR als Korsett zu rigide für eine schnelle Reaktion auf neue Herausforderungen ist. Ein guter Weg zu mehr Flexibilität wäre die von der Kommission vorgeschlagene Überführung nicht genutzter Verpflichtungsermächtigungen in eine neue „Unionsreserve“, die bei Bedarf für die Bewältigung neuer Herausforderungen eingesetzt werden könnte und gleichzeitig den Gesamtfinanzbedarf nicht erhöhen würde.

2. Zur Dynamik der MFR-Verhandlungen

Bewertungen zum notwendigen Volumen des nächsten MFR sollten immer auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen vergangener MFR-Verhandlungen erfolgen. Dies gilt insbesondere für Argumentationslinien, bei denen angenommen wird, man könne eine wesentlich niedrigere Zielmarke als das von der Kommission vorgeschlagene Volumen vor allem dadurch erreichen, dass man die traditionellen Ausgabenposten Kohäsion und Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) substanziell reformiert und kürzt. Ein solches Szenario widerspricht allerdings gänzlich der bisherigen Erfahrung.

In der Praxis galt stets: Wenn das Kürzen auf der Basis des Kommissionsvorschlags beginnt, kommen die von der Kommission verwalteten „Zukunftsaufgaben“ von Forschung über Erasmus bis hin zur Entwicklungshilfe unter die Räder. Bei der Einigung im Europäischen Rat zum jetzigen MFR sanken die Ausgabendeckel für GAP und Kohäsion gegenüber dem Kommissionsvorschlag um je 4% – der Bereich „Wettbewerbsfähigkeit“ (also z.B. „Horizon 2020“) wurde um satte 24% gekürzt. Sieben Jahre zuvor bewegte sich der Unterschied zwischen Kohäsion (-7%) und GAP (-8%) auf der einen und Wettbewerbsfähigkeit (-39%) auf der anderen Seite in ähnlichen Dimensionen.²

Diese Dynamik lässt sich politökonomisch einfach erklären: Ausgaben unter Kohäsionspolitik und GAP sind zum überwiegenden Teil direkte Rückflüsse in die Mitgliedstaaten. In den zwischenstaatlichen Verhandlungen, die über weite Strecken die MFR-Entscheidungsfindung aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses prägen, sind diese Politiken deshalb einfach zu verhandeln: Auf sieben Jahre hinaus ist für jeden Mitgliedstaat klar ersichtlich, wie viele Mittel zurückfließen werden. Bei den von der Kommission verwalteten Programmen wie derzeit Horizon 2020 ist dies nicht der Fall. Hier werden Mittel auf der Basis von Exzellenzkriterien vergeben und die Zuteilung pro Mitgliedstaat ist nicht planbar. Solange die Mitgliedstaaten vor allem an der Planbarkeit ihres Nettosaldo interessiert sind, haben sie deshalb eine starke Neigung, eher bei den Zukunftstöpfen zu sparen.

¹ Europäische Kommission, *Time to decide on the Union's financial framework for 2021-2027*, Kommunikation an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, 9. Oktober 2019.

² Siehe Haas, J., E. Rubio und P. Schneemelcher, *The MFF proposal: What's new, what's old, what's next?*, Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper, Mai 2018.

Hinzu kommt, dass der Interessendruck gerade bei den traditionellen Ausgabengebieten aufgrund jahrzehntelanger Pfadabhängigkeiten enorm hoch ist. Insbesondere bei der GAP mit ihren separaten Verhandlungssträngen ist dies offensichtlich. Die häufig geäußerte Forderung, man möge doch besonders in diesem Bereich kürzen, um den MFR insgesamt zu modernisieren, stößt im Übrigen nicht nur bei den „klassischen“ GAP-Empfängern wie Frankreich oder Irland auf Ablehnung: Auch der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht für die GAP „eine Haushaltsausstattung im bisherigen Volumen“ vor.

Zusammenfassend lässt sich also davon ausgehen, dass eine Kürzung des Volumens des Kommissionsvorschlages aller Wahrscheinlichkeit nach weit überproportional zu Lasten genau der Titel gehen wird, die sowohl die Mitgliedstaaten wie auch die neue Kommission als am wichtigsten für eine zukunftsfähige EU erachten. Vor diesem Hintergrund scheint es unwahrscheinlich, dass eine angemessene Ausstattung der Union in Politikfeldern wie Forschung und Innovation oder der Außen- und Entwicklungspolitik ohne eine Erhöhung des MFR-Volumens über das bisherige Niveau zu erreichen sein wird.

3. Zum deutschen Beitrag

Es steht außer Frage, dass mit dem Ausscheiden Vereinigten Königreichs als einem der größten Nettozahler eine Lücke in der Finanzierung der EU-Ausgaben entsteht. Will man die Ausgaben auf einem ähnlichen Niveau halten, muss diese Lücke in Zukunft durch höhere Beiträge der anderen Mitgliedstaaten gefüllt werden. Will man zusätzlich Ausgaben finanzieren und gleichzeitig keine entscheidenden Kürzungen in den traditionellen Ausgabenbereichen vornehmen, müssen die Beiträge entsprechend stärker steigen. Deshalb ist die entscheidende politische Frage nun eigentlich: Für welche Art der Mehrausgaben ist Deutschland bereit, höhere Beiträge zu leisten?

Stattdessen wird die Debatte derzeit vor allem von Zahlen zur Höhe des deutschen Beitrags getrieben. Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Kommissionsvorschlag mit einem Volumen von 1,11% des BNE „für Deutschland zu durchschnittlichen jährlichen Beiträgen von rund 45 Mrd. €“ führen würde. Dies sei „nicht darstellbar“.³ Unabhängig von der Tatsache, dass die Darstellbarkeit zuvorderst eine Frage nationaler fiskalpolitischer Prioritäten ist, sollten derartige Aussagen aus einer Reihe von Gründen mit äußerster Vorsicht genossen werden:

Erstens ist das Hantieren mit nominalen Zahlen für einen Zeitraum von fast einer Dekade von vorneherein wenig hilfreich, weil die Wirtschaft in diesem Zeitraum wächst und die Preise steigen. Nicht ohne Grund wird der MFR vor allem in Abhängigkeit vom BNE und mit eingebauten Inflationsannahmen verhandelt. Wenn aber der Anteil des EU-Haushalts am BNE konstant gehalten werden soll, müssen die nominalen Beiträge *jedes* Mitgliedstaates kontinuierlich steigen. In Bezug auf den deutschen Beitrag heißt das folgendes: Der nationale Beitrag der Bundesrepublik im Jahr 2018 betrug 25,266 Milliarden Euro.⁴ Schreibt man diesen Beitrag unter der (sehr konservativen) Annahme von einem Prozent Wachstum und einem Prozent Inflation bis 2027 fort, ergibt sich allein dadurch ein notwendiger Anstieg des Beitrags auf mehr als 30 Milliarden Euro. Damit wird einfach nur der relative deutsche Beitrag stabil gehalten.

Nur auf dieser Basis ist auch die Aussage der Bundesregierung, „schon ein MFR-Volumen in Höhe von 1,0 % des EU-27-BNE [werde] eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung der Mitgliedstaaten zur Folge“ haben, überhaupt nachzuvollziehen. In der Tat werden aus den genannten Gründen selbst in diesem

³ https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-haushalt-fuer-europa-2018.pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=4

⁴ https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expediture.html

Szenario die Beiträge in Euro und Cents im Jahr 2027 über den heutigen Beiträgen liegen. Allerdings bedeutete ein MFR-Volumen von 1,0% des EU-27-BNE eine Verringerung des Anteils der EU-Ausgaben am BNE um ca. 13%, während durch den Brexit nur eine Deckungslücke der Ausgaben um etwa 6-7% entsteht. Sieht man von der Diskussion um die Zukunft der Rabatte ab, bedeutet eine Zielmarke von 1,0% also in Zukunft eher eine Minder- als eine Mehrbelastung im Vergleich zur Wirtschaftsleistung.

Zweitens definiert die relevante Zielmarke im MFR *Obergrenzen* für *Verpflichtungsermächtigungen*. Beide Begriffe sind hier wichtig: Erstens liegen die Verpflichtungsermächtigungen stets über den Zahlungsermächtigungen – und nur die sind relevant für die tatsächlichen Mittelabflüsse. Zweitens legt der MFR Obergrenzen fest, die aber regelmäßig in den jährlichen EU-Haushalten unterschritten werden. Und schließlich gilt wie in jedem Haushalt auf allen Ebenen, dass die Mittelabflüsse in der Regel unter den im Jahreshaushalt festgelegten Zahlungsermächtigungen liegen. Diese drei Faktoren führen zusammengenommen dazu, dass die tatsächlich zu zahlenden Beiträge zum einen schwer vorherzusagen sind und zum anderen serienmäßig niedriger liegen, als es die Grenzen im MFR suggerieren.

Drittens ist der EU-Haushalt stets ausgeglichen. Nationale Beiträge sind dabei das Residual – sie decken den Bedarf, der nicht durch Eigenmittel der EU gedeckt ist. Daraus folgt, dass eine Erhöhung der Eigenmittel zu einer automatischen Verringerung der nationalen Beiträge und nicht etwa zu einer Erhöhung des finanziellen Spielraums der Union führt. Sollten sich Rat und Parlament also beispielsweise wie von der Kommission vorgeschlagen auf eine neue Eigenmittelquelle in Form einer Plastikabgabe einigen, so verringerte das die notwendigen Beiträge im gleichen Maße. Aus diesem Grund wäre es auch begrüßenswert, mittelfristig wesentlich größere Teile der Einnahmen über echte Eigenmittel zu generieren. Das würde das Denken in Nettosalen zurückdrängen und den Fokus wesentlich stärker auf die Frage legen, welche gemeinsamen Ausgaben sinnvoll sind und welche nicht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl der Austritt des Vereinigten Königreichs unter der Annahme gleichbleibender Ausgaben als auch die Notwendigkeit der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben auf europäischer Ebene zwingend und berechtigterweise zu höheren deutschen Beiträgen führen werden. Allerdings sollten alle Beteiligten Vorsicht im Umgang mit absoluten Zahlen walten lassen. Stattdessen scheint es aus deutscher Sicht sinnvoll, vor allem eine klare Vorstellung zu entwickeln *wofür* man bereit wäre, höhere Beiträge zu zahlen, und nicht zuvorderst eine Verteidigungshaltung einzunehmen.

4. Zur Vertiefung der Eurozone

Mit ihren Vorschlägen aus dem Mai 2018 hat die Kommission die Diskussion zum MFR mit der Diskussion zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) verknüpft und mit der Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) und dem Reformumsetzungsinstrument (Reform Delivery Tool, RDT) zwei konkrete Instrumente zur Verbesserung der Funktion der WWU auf den Tisch gelegt. In den Beratungen der Mitgliedstaaten wurde die EISF verworfen und das RDT in ein „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, BICC) umgewandelt.

Die Mitgliedstaaten haben sich auf eine gemeinsame Position zur grundsätzlichen Funktionsweise des BICC geeinigt, die der der Strukturfonds zum Verwechseln ähnlichsieht. Nationale Investitionen und Reformen sollen durch das Instrument unterstützt werden, wobei diese kofinanziert werden müssen. Mindestens 80% der für das BICC vorgesehenen Mittel sollen analog zu den Strukturfonds für den gesamten MFR-Zeitraum zugeteilt werden, wobei 70 Prozent der jeweiligen Beiträge direkt in die Mitgliedsstaaten zurückfließen sollen.

Von einer „Einigung“ beim BICC zu sprechen, ist allerdings aus zwei Gründen verfrüht: Erstens haben sich die Mitgliedstaaten weder über die Finanzausstattung des BICC noch über eine mögliche zusätzliche Mittelerhöhung über ein zwischenstaatliches Abkommen geeinigt – dabei sind dies die politisch strittigsten Punkte. Die Höhe der Finanzausstattung wird ohnehin erst im Rahmen des MFR-Gesamtpaketes festgelegt. Zweitens fällt das BICC in den Bereich der ordentlichen Gesetzgebung, das Parlament muss ihm also zustimmen. Man kann hier von schwierigen Verhandlungen ausgehen.

Es ist ökonomisch nicht ersichtlich, welchen Mehrwert das BICC in seiner derzeit diskutierten Form für die Eurozone hätte. Die EU braucht keine Strukturfonds 2.0, sondern ein wirksames fiskalpolitisches Instrument, mit dem sie in Krisen dort aktiv werden kann, wo ein fiskalischer Impuls am besten wirkt.⁵ Um dafür nutzbar zu sein, müsste das BICC in zwei wichtigen Dimensionen weiterentwickelt werden: Erstens muss das Instrument flexibel genug sein, um es variabel einsetzen zu können. Dafür ist allerdings eine feste Zuteilung von 80% der Mittel und ein Mindestrückfluss von 70% gänzlich kontraproduktiv. Zweitens müsste es möglich sein, das Instrument in einer Krise auf ein makroökonomisch relevantes Niveau zu vergrößern. Hierfür braucht es ein zwischenstaatliches Abkommen. Sollten derartige Verbesserungen nicht erreicht werden können, sollte von dem Instrument Abstand genommen und nach Ablauf der MFR-Verhandlungen ein neuer Versuch unternommen werden, ein eurozonenspezifisches Fiskalinstrument auf den Weg zu bringen.

⁵ Für eine pragmatische Ausgestaltung des Instruments siehe Funke, O., L. Guttenberg, J. Hemker und S. Tordoir, *Finding common ground: A pragmatic budgetary instrument for the euro area*, Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper, Februar 2019.