



Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung

Europäische Finanztage Speyer:  
Reform der EU-Finzen  
16. Mai 2017



in Kooperation mit dem  
Bundesministerium  
der Finanzen



Herausgeber und Herstellung:

**DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland und die Länder

Hausanschrift:

Freiherr-vom-Stein-Str. 2  
67346 Speyer

foev@foev-speyer.de

in Kooperation mit

Bundesministerium der Finanzen  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

Alle Rechte vorbehalten.  
2017

Bildnachweis:

EU-Grafik auf dem Cover: © topor/ Fotolia

S. 17: © European Union , 2016 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: François Walschaerts  
Referentenporträts:

S. 39 Weiß/FÖV, S. 55 Heinemann/ZEW, S. 69 Thöne/FiFo, S. 83 Büttner/FAU, S. 93 Breninkmeijer/Europ.  
Rechnungshof, Universität Utrecht

© Klaus Landry/FÖV: S. 11, 14, 22, 25, 31, 33, 36, 54, 68, 146 o.

Alle weiteren Fotos: Alexandra Lessau, Michael Mirschberger, Marius Herr, FÖV Speyer



# Dokumentation

## Europäische Finanztage Speyer: Reform der EU-Finzen

16. Mai 2017 in Speyer

DEUTSCHES FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

2017

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland und die Länder



# Europäische Finanztage Speyer: Reform der EU-Finzen

Der Haushalt der Europäischen Union hat ein jährliches Volumen von rund 140 Mrd. €. Schaut man auf die Struktur des europäischen Haushalts, so stellt man verwundert fest, dass nahezu 80 % der Mittel für die Prioritäten der Vergangenheit ausgegeben werden: Für Agrarförderung und für die Subventionen von Unternehmen oder der lokalen Wirtschaftsstruktur. Für die Prioritäten der Gegenwart wie Grenzsicherung und die Bekämpfung der Fluchtursachen wird nur relativ wenig Geld bereitgestellt. Mit dem Wunsch des Vereinigten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, wird die EU den drittgrößten Nettozahler verlieren und wird lernen müssen, dass weniger Geld zur Verfügung stehen wird.

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) hat sich daher in Kooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf einer eintägigen Veranstaltung dem Thema der Zukunft der EU-Finzen gewidmet. Leitfragen waren hierbei, wie die EU auf die Herausforderungen der Gegenwart reagiert, wie der EU-Haushalt die erforderliche Flexibilität erhalten kann und wie man mit weniger öffentlichen Mitteln mehr an europäischem Mehrwert erreichen kann.

Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft diskutierten diese Fragen auf dem ersten Europäischen Finanztage in Speyer und wollen sich in Zukunft regelmäßig in diesem Forum zu einem europäischen Austausch treffen.

# Reform of European Finances

The budget of the European Union has an amount of about 140 billion Euros a year. Having a closer look at the structure of the budget you can see that about 80 % of the spending are used for priorities of the past: for agricultural support or grants for enterprises or local infrastructure. For current priorities – like border security or tackling the causes of migration – only a small amount of budgetary means is available. In addition: By the Brexit vote of the United Kingdom the European Union will lose its third biggest “net contributor”. That means that the European Union will have to cope with less financial resources in the future.

The German Research Institute for Public Administration in cooperation with the German Federal Ministry of Finance therefore discussed the future of European Union finances at a one day symposium in Speyer. Key questions of this symposium were the possible reactions of the European Union to new political challenges, how the European Union can maintain a flexible budget and how to achieve an European added value with less public spending.

Experts from politics, administration and legal and economic sciences discussed these questions at the first conference on European Finances in Speyer which was the initial conference for a regular discussion forum on EU Finances in Speyer in the future.

# Programm

09.30 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. Dr. h.c.\* *Jan Ziekow*,  
Direktor des Deutschen Forschungsinstitut für  
öffentliche Verwaltung, Speyer (\*NUM)

Ministerialdirigentin *Eva-Maria Meyer*,  
Unterabteilungsleiterin E A, Europaabteilung,  
Bundesministerium der Finanzen

09.45 Uhr **Keynote:**

**EU27: Herausforderungen für den künftigen EU-  
Finanzrahmen**

EU-Kommissar *Günther Oettinger*

11.00 Uhr **Unionsrechtliche Maßstäbe für den EU-Haushalt**

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.  
Europa-recht und Völkerrecht, Universität Speyer, Senior Fellow  
am FÖV Speyer

11.30 Uhr **Reformfähigkeit des EU-Budgets –  
Wie einen Mehrwert schaffen?**

Prof. Dr. *Friedrich Heinemann*,  
Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und  
Öffentliche Finanzwirtschaft“, ZEW Mannheim

12.00 Uhr **Regional-/Strukturpolitik und europäischer Fiskalföderalis-  
mus – ein Spannungsverhältnis?**

Dr. *Michael Thöne*,  
Geschäftsführer, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln

13.30 Uhr **Eine eigene EU-Steuer?**

Prof. Dr. *Thiess Büttner*,  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissen-  
schaft, FAU Erlangen-Nürnberg

14.00 Uhr **Reform und effizienter Einsatz der EU-Mittel**

Prof. Dr. *Alex Brenninkmeijer*,  
Mitglied des Europäischen Rechnungshofes Luxemburg,  
Honorarprofessor an der Universität Utrecht

15.00 Uhr **Podiumsdiskussion:  
Der EU-Haushalt nach 2020**

Prof. Dr. *Alex Brenninkmeijer*,  
Mitglied des Europäischen Rechnungshofes Luxemburg,  
Honorarprofessor an der Universität Utrecht

Prof. Dr. *Thiess Büttner*,  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissen-  
schaft, FAU Erlangen-Nürnberg

*Michael Hager*,  
Kabinettschef, Kommissar Oettinger

Prof. Dr. *Friedrich Heinemann*,  
Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und  
Öffentliche Finanzwirtschaft“, ZEW Mannheim

Dr. *Michael Thöne*,  
Geschäftsführer, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*,  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Europarecht und Völker-  
recht, Universität Speyer, Senior Fellow am FÖV Speyer

16.30 Uhr **Zusammenfassung und  
Abschluss der Veranstaltung**



# Programme

- 09.30 h **Welcome and Introduction**  
Prof. Dr. Dr. h.c.\* *Jan Ziekow*,  
Director, German Research Institute for Public Administration  
Speyer (\*NUM)  
  
*MDgin Eva-Maria Meyer*,  
Head of Directorate E A,  
German Federal Ministry of Finance
- 09.45 h **Keynote:**  
**EU27: Challenges for the EU financial framework in the future**  
*EU-Commissioner Günther Oettinger*
- 11.00 h **EU Law Requirements for the EU Budget: On the relevance of Constitutional Principles for the EU Resources**  
*Prof. Dr. Wolfgang Weiß*,  
Chair of Public Law, European Law and International Law, University of Speyer, Senior Fellow German Research Institute for Public Administration Speyer
- 11.30 h **EU-Budget reform – How to create a real additional benefit?**  
*Prof. Dr. Friedrich Heinemann*,  
Head of “Corporate Taxation and Public Finance“, Centre for European Economic Research (ZEW) Mannheim
- 12.00 h **Regional and Structural Policy and European fiscal federalism – a contrast?**  
*Dr. Michael Thöne*,  
Managing Director, Institute for Public Economics University of Cologne (FiFo)

13.30 h **An own tax for the EU?**

Prof. Dr. *Thiess Büttner*,  
Chair of Public Finance, University Erlangen-Nuernberg

14.00 h **Reform and efficient use of the EU budget**

Prof. Dr. *Alex Brenninkmeijer*,  
Member of the European Court of Auditors, Honorary Professor  
at the University of Utrecht

15.00 h **Panel Discussion:  
EU-Budget after 2020**

Moderation:

*Eva-Maria Meyer, Dirk. H. Kranen*  
Federal Ministry of Finance

Prof. Dr. *Alex Brenninkmeijer*,  
Member of the European Court of Auditors, Honorary Professor  
at the University of Utrecht

Prof. Dr. *Thiess Büttner*,  
Chair of Public Finance,  
University Erlangen-Nuernberg

Prof. Dr. *Friedrich Heinemann*,  
Head of “Corporate Taxation and Public Finance“, Centre for  
European Economic Research (ZEW) Mannheim

*Michael Hager*,  
Head of Cabinet, Commissioner Oettinger

Dr. *Michael Thöne*,  
Managing Director, Institute for Public Economics University of  
Cologne (FiFo)

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*,  
Chair of Public Law, European Law and International Law, Uni-  
versity of Speyer, Senior Fellow German Research Institute for  
Public Administration Speyer

16.30 h **Conference Summary**



**Prof. Dr. Dr. h.c.\* Jan Ziekow (\*NUM)**  
**Direktor,**  
**Deutsches Forschungsinstitut für**  
**öffentliche Verwaltung Speyer**

Exzellenz, sehr geehrter Herr Kommissar Oettinger,  
verehrter Herr Professor Brenninkmeijer,  
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Eger,  
sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der Ministerien verschiedener  
EU-Mitgliedstaaten,  
liebe Frau Meyer, lieber Herr Kranen,  
liebe Referenten, meine sehr geehrten Damen und Herren,

als Direktor des Deutschen Forschungsinstitutes für öffentliche Verwaltung ist  
es mir eine große Ehre Sie alle hier in Speyer zu unserer Tagung zur Zukunft der  
EU-Finzen begrüßen zu dürfen.

Hierbei ist es mir eine ganz besondere Freude, Sie sehr geehrter Herr Oettinger,  
als heutigen Eröffnungsredner willkommen zu heißen. Die europäischen  
Finzen waren in den letzten Jahren nicht nur in Fachkreisen, sondern zunehmend  
auch in der breiten Öffentlichkeit Anlass zu Diskussionen und politischen  
Auseinandersetzungen und auch die neueren Entwicklungen – ja fast der  
letzten Tage – legen nahe, dass die Diskussion über die Ausrichtung der  
EU-Finzen in den nächsten Monaten eher an Fahrt zulegen wird. Sie alle kennen  
die Vorstellungen des neu gewählten französischen Präsidenten Macron zu  
einem gemeinsamen Haushalt der Länder der Eurozone, die in Deutschland

zunächst zumindest vom Kanzlerkandidaten der SPD und früheren Präsidenten des Europarlaments, Martin Schulz, unterstützt werden. Wenn ich Bundesfinanzminister Schäuble richtig verstanden habe, ist er gegenüber Macrons Vorstellungen zwar offen, möglicherweise jedoch mit differenzierten Vorstellungen im Einzelnen.

Mit dem Wunsch des Vereinigten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, wird die EU einen großen Nettozahler verlieren und die Äußerungen von britischer Seite, man könne ja auch gehen ohne noch etwas zu hinterlassen, stehen im Raum und werden auch noch abzuarbeiten sein. Dadurch steht der EU in Zukunft möglicherweise weniger Geld für Themen wie etwa die Bekämpfung von Fluchtursachen, Grenzsicherung oder Agrarförderung zur Verfügung. Daher freue ich mich, dass wir heute mit dieser Veranstaltung einen wirklich sehr aktuellen Beitrag zu dieser Diskussion leisten wollen. Wir werden uns auf unserer heutigen Tagung u.a. folgenden Fragen stellen:

Wie reagiert die EU auf die Herausforderungen der Gegenwart?

Welche rechtlichen Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten bietet das Unionsrecht?

Wie kann der EU-Haushalt die erforderliche Flexibilität erhalten?

Wie kann man mit weniger öffentlichen Mitteln einen größeren europäischen Mehrwert erreichen?

Wie können die öffentlichen Mittel effizienter eingesetzt werden?

Ein Thema, das – wie für den EU-Haushalt – ja für alle Haushalte beherrschend ist.

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer versteht sich als Forschungseinrichtung, die sich sowohl disziplinenübergreifend als auch international vergleichend mit den Entwicklungen der Verwaltung auseinander-

setzt und seinen Fokus insbesondere auch auf die europäische Ebene richtet und hierbei auch einen europäischen und internationalen Fokus der Verwaltungsforschung mit einbezieht. Mit der heutigen Tagung wollen wir gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen, das als Mitveranstalter sehr großen, entscheidenden Anteil an der heutigen Tagung hat und dem ich hier ausdrücklich für die gemeinsame Durchführung danken möchte, ein Forum des regelmäßigen Austausches über europäische Finanzfragen in Speyer begründen.

Ich freue mich sehr auf neue Erkenntnisse, gute Gespräche und eine spannende Diskussion!

## MDgin Eva-Maria Meyer

Unterabteilungsleiterin E A, Europaabteilung,  
Bundesministerium der Finanzen



Meine sehr geehrten Damen und Herren,

zu der heutigen Veranstaltung möchte ich Sie alle im Namen des Bundesministeriums der Finanzen und insbesondere im Namen von Bundesfinanzminister Dr. Schäuble ganz herzlich begrüßen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist heute Mitveranstalter dieser Tagung und wir sind froh, dass wir dieses Format „Europäische Finanztage“ ins Leben rufen konnten.

Sehr geehrter Herr Kommissar Oettinger,  
es ist uns natürlich eine ganz besondere Ehre Sie heute hier als Eröffnungsredner begrüßen zu dürfen, auf dieser ersten Tagung der Europäischen Finanztage. Herzlichen Dank für Ihr Kommen!

Mit dem Europäischen Finanztag möchten wir die dringende fachliche Diskussion um die Zukunft Europas und insbesondere ihre Finanzierung weiter fortführen. Wir hatten schon einen sehr intensiven Diskurs in der Vergangenheit, der aber deutlich noch verstärkt werden muss. Insbesondere wenn man bedenkt, dass wir bald die Vorschläge zum neuen MFR (Mittelfristigen Finanzrahmen)

vorliegen haben werden und der Brexit und neue politische Herausforderungen der EU vor der Tür stehen.

Wichtig war für uns auch, dass man dieses Thema nicht nur in den Hauptstädten und in Brüssel diskutiert, sondern auch ein bisschen in die Fläche geht, denn dies ist ein Thema, das uns alle angeht. Die Frage, wie Europa künftig seine Politiken aufstellt und sie dann auch finanziert, betrifft uns alle. Es geht letztlich um das Geld des Steuerzahlers. Wir tun dies heute hier in Speyer und ich danke dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, insbesondere Herrn Professor Ziekow und Herrn Mirschberger, dass wir die Gelegenheit gefunden haben für die Veranstaltung dieser Finanztage.

Wir wollen damit künftig eine Art wissenschaftliche Plattform gründen für Experten aus Politik Verwaltung und Wissenschaft, um sich über die Neugestaltung der EU-Finzen auszutauschen. Daher auch schon mein Dank an alle Teilnehmer, die zum Teil weite Wege auf sich genommen haben, um hier heute teilzunehmen.

Wir warten natürlich alle auf Ihre Rede, Herr Kommissar Oettinger, erlauben Sie mir aber ganz kurz noch ein paar Worte zur aktuellen Situation.

Der europäische Haushalt spiegelt derzeit die Prioritäten der Vergangenheit wider. Statt für Migration oder Grenzsicherung geben wir das Geld insbesondere für Agrarförderung und zum Teil auch zweifelhafte Wirtschaftsförderung aus. Tauchen neue Herausforderungen auf, ist der europäische Haushalt meistens nicht flexibel genug, um neue Prioritäten zu finanzieren. Dies haben wir gerade auch in den letzten zwei Jahren gemerkt. Dabei könnte der Haushalt wirklich einen Mehrwert erzeugen, wenn wir eine Strategie entwickeln, wie wir das Geld des europäischen Steuerzahlers effektiv einsetzen.

Wir haben natürlich eine weitere Herausforderung: den Brexit. Dieser wird einen großen Einschnitt in den EU-Haushalt darstellen. Wir verlieren voraussichtlich den drittgrößten Nettozahler, der derzeit ein Beitragsvolumen von ca. 20 Mrd. Euro jährlich hat. 16 Prozent des EU-Haushaltes werden von den Briten getragen. Wie wir damit künftig umgehen und was das für die Finanzierung der europäischen Politiken bedeutet, dieser Herausforderung müssen wir uns ebenfalls insbesondere in den nächsten Monaten stellen.

Eine weitere Frage ist, Herr Ziekow Sie hatten es schon angesprochen, wie sich das Ergebnis der jüngsten Wahlen in Frankreich auf die ganze Diskussion auswirkt. Präsident Macron hat bereits angekündigt, mehr Geld für die Eurozone zu fordern. Diese Forderung findet insbesondere in auch in Deutschland in gewissen Kreisen Unterstützung. Auch hierfür gilt es, eine Position zu finden, wie wir damit umgehen.

Kurz angerissen zeigt all dies die Notwendigkeit, die Weiterentwicklung der europäischen Finanzen intensiv zu diskutieren. Ich freue mich nun auf Ihre Ausführungen, Herr Kommissar Oettinger, zum europäischen Haushalt, wie wir uns die europäischen Finanzen zukünftig vorstellen können und wo die derzeitigen Probleme liegen.

Ich darf Sie ganz herzlich zum Rednerpult bitten. Sie haben das Amt des Kommissars im Januar 2017 übernommen und waren vorher schon in verschiedenen Politikbereichen der EU als Kommissar in Funktion und ich glaube, das gibt für Sie als Kommissar einen guten Hintergrund: Zum einen die Fachpolitiken kennengelernt und verwaltet zu haben und jetzt die übergreifenden Finanzierungsfragen betreuen zu können.





**Günther H. Oettinger**  
EU-Kommissar für Haushalt und Personal

EU27:  
Herausforderungen für den  
künftigen EU-Finanzrahmen

Keynote

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne bin ich hier und begrüße es, dass wissenschaftlicher und operativer Sachverstand zur europäischen Haushaltspolitik am heutigen Tag hier zusammenkommen. Mit dem Weißbuch und mit dem Reflexionspapier der Kommission wollen wir das Angebot auch weiterführen und Sie einladen, an der künftigen Haushaltsarchitektur teilzunehmen.

### Finanzierungslücken für die Zukunft

Wir haben zwei Finanzierungslücken im zukünftigen EU-Haushalt. Die eine, das Vereinigte Königreich scheidet aus. Die Briten waren – trotz des Thatcher-Rabatts – Nettozahler, wenn man es kameralistisch sieht. Das heißt, es fehlen strukturell im Schnitt 10-13 Mrd. Euro Jahr für Jahr nach dem Ausscheiden.

Zum Zweiten: Neue Aufgaben für Europa kommen hinzu. In dem derzeit laufenden siebenjährigen Finanzrahmen, der im vierten Quartal 2013 beraten und verabschiedet wurde, waren Aufgaben die uns heute beschäftigen, längst nicht absehbar. Migration, Integration, die Flüchtlingsaufgabe generell, Grenzschutz, Grenzkontrolle, Terrorbekämpfung, gegebenenfalls Verteidigung. Deswegen ist zurecht das Thema Flexibilität angesprochen worden. Ich gebe den Ball aber zurück. Mein Problem sind die Mitgliedstaaten, es ist nicht das Parlament in Straßburg, nicht die Kommission. Es war gegen den Widerstand des Rates ein Anliegen des Parlaments, dass man zur Halbzeit der sieben Jahre eine Halbzeitprüfung – midterm revision – vornimmt. Dies wurde mühsam durchgesetzt. Die Kommission hat vor einem halben Jahr zum Thema Flexibilisierung – und zwar zwischen den „headings“ des Haushalts und zwischen den Jahren – weitreichende Vorschläge gemacht. Diese wurden ein halbes Jahr von Italien blockiert, weil man etwas mehr für Italien erreichen wollte. Mühsam habe ich Minister Padoa-Schioppa überzeugen können, dass er einen Mindestumfang freigibt. Dann kam die Wahl

im Vereinigten Königreich und es kommt die Premierministerin und sagt, dass bis zum 8. Juni überhaupt nichts mehr entschieden wird.

Stichwort: Europäische Handlungsfähigkeit. Nicht Berlin ist schuld, aber der Rat, in dem Berlin ein Teil der Stimmberechtigten ist, ist für mich ein Problem in Hinsicht auf die Stichworte Geschwindigkeit und Handlungsfähigkeit. Bezüglich der midterm revision hoffe ich, dass diese rechtzeitig für den Haushalt 2018, den ich Ende Mai vorlegen werde, verabschiedet wird. Das heißt, wir schaffen mehr Flexibilität und könnten nennenswert Mittel über die Jahre hinweg übertragen und zwischen den headings verschieben, um den Aufgaben gerecht zu werden. Warten wir es ab, ob die Überzeugungskraft, auch meines Freundes Wolfgang Schäuble, im Rat dann am 9. Juni erfolgreich sein wird. Unsere Unterstützung – Kommission und Parlament – ist dabei gegeben.

Wir gehen für die neuen Aufgaben von einem mittelfristigen Finanzbedarf von mindestens 10-15 Mrd. Euro aus. Das Abkommen mit der Türkei als Beispiel, das mit der Einschätzung der Demokratiefähigkeit von Erdogan nichts zu tun hat, sondern es geht primär um die Bekämpfung von Schleppergeschäften. Die drei Milliarden Euro, die von uns dafür bereitgestellt worden sind – eine Milliarde Umschichtung, zwei Milliarden „fresh money“ aus den Mitgliedstaaten freiwillig und mühselig erbracht – werden im Herbst des Jahres ausgegeben sein. Verpflichtungen für Obdach, Nahrung, Kleidung, Sicherheit, Bildung in den Flüchtlingsunterkünften in der Türkei. Danach brauchen wir ein Anschlussabkommen und hierfür entsprechendes Geld. Das heißt, das zweite „gap“ neben Brexit in Höhe von zehn bis dreizehn Milliarden, wird zehn bis fünfzehn Milliarden für neue Aufgaben umfassen. In etwa haben wir eine Gesamtlücke von 25 Mrd. Euro.

Jetzt sagen einige, wir kürzen einfach. Stichwort „better spending“. Könnte man nicht einmal einen deutschen Finanztage abhalten zum Thema Mütterrente –

input und output. Verdopplung der Mütterrente, wie in einigen Wahlprogrammen vorgesehen. Oder Verteidigungsausgaben für Gewehre, die scheinbar nicht schießen. Wenn wir auf dem Weg von 1,2 Prozent für Verteidigung zu 2 Prozent, wie es der NATO gegenüber zugesagt worden ist und es in Deutschland umstritten ist — da halte ich mich raus —, nachweisen könnten, dass, würden die 0,8 Prozent anstatt national, europäisch investiert werden, 0,5 Prozent ausreichen, da man mit anderen Partnern gemeinsam, mit kritischen Massen und Skaliereffekten weit kostengünstiger entsprechende Waffengattungen koordiniert beschaffen kann, wäre das ein schlagkräftiges Argument für den europäischen Mehrwert.

### Mehrwert – „added value“

Ich werde mich beim nächsten Haushaltsrahmen streng an dem Thema „added value“ orientieren, sogar sehr streng. Wobei ich einmal an die Finanzwissenschaft die Frage zurückgeben will, haben Sie eigentlich eine Legaldefinition was Mehrwert heißt?

Ich sage ein Beispiel. Klar ist, kein Mitgliedstaat alleine wäre für Galileo groß und stark genug oder auch für die Kernfusion (ITER). Ebenso bei Quantentechnologie und Mikro- und Nanoelektronik oder bei high-performance-computing. Wir brauchen keine 16 Superrechner in Deutschland und auch keine 28 in Europa. Wir brauchen zwei bis drei. Mein verstorbener Vorgänger Lothar Späth hat im Jahre 1986 den leistungsfähigsten Großrechner der Welt beschafft, ein Cray\_2. Damals hat Europa von den zehn leistungsfähigsten Rechnern sieben gehabt. Heute Platz 8 ETH Zürich, Platz 9 Stuttgart und Jülich, aber wir fallen auf Platz 19 – zweite Liga – zurück, wenn wir jetzt nicht investieren. Aber eben nicht achtundzwanzigmal. Klarer „added value“ durch gemeinsame Investitionen durch das europäische Budget. Und dann einen Rechner zu haben, der zugänglich für Fraunhofer, DFG, Helmholtz, Max-Planck, die forschende Industrie und andere ist. Wie gesagt, zwei bis drei in Europa reichen aus.

Aber ist es nicht auch „added value“, dass die Europäische Union den Beitrittskandidaten Serbien mit Vorbeitrittshilfen stabilisiert? Die Perspektive Mitgliedschaft für Kosovo, Albanien und Serbien aufrechterhält? Und zwar um zu vermeiden, dass wieder ein Bürgerkrieg entsteht. Aber es ist fünf vor zwölf. Ohne Beitrittsperspektive würden Grenzen in Frage gestellt, man würde mit Waffengewalt Grenzen verschieben, es gäbe Religionskriege zwischen Muslimen und Christen nur zwei Flugstunden von Frankfurt am Main entfernt. Ist es „added value“? Mit der kameralistischen Brille, nein. Mit der gesamtwirtschaftlichen und politischen Brille, eindeutig ja.

Ein anderes Beispiel:

Seit Jahresbeginn demonstrieren in Bukarest, Herrmannstadt und Temeswar Hundertausende friedlich, aber deutlich gegen einen Gesetzentwurf, der rückwirkend Straffreiheit für Korruption in Amt und Mandat bedeuten würde. Ich behaupte, ohne Mitgliedschaft Rumäniens in der Europäischen Union und ohne Strukturhilfen für die Regionen Rumäniens würden die Rumänen dieses Recht als demokratische Staatsbürger nicht aktiv ausüben. Wir haben Werte exportiert. Wir haben Meinungsfreiheit praktiziert und exportiert. Ist es ein Mehrwert? Was sagt die Finanzwissenschaft? Ist ihre Brille zu eng oder ist sie weit genug? Mir scheint, dass die deutsche Debatte eine sehr restriktive Betrachtung einnimmt.

Und in aller Sportlichkeit: Was heißt denn „alte“ Aufgaben? Ich bin nächste Woche in Neustadt beim Deutschen Weinbauverband, ich bin beim Europäischen Bauernverband. Mit einer restriktiven Betrachtung des Haushalts kommen Sie dort nicht sehr weit. Und wenn Sie einmal den Weinbau in Steillagen am Neckar und in Rems und der Ortenau anschauen, dann würde von der jungen Generation niemand mehr freiwillig hunderte von Stunden im Weinberg aktiv arbeiten, wenn es nicht europäische Hilfen dafür geben würde. Eine Kulturland-

schaft, ein Kulturgut und nicht nur die Produktion von Spätburgunder, die dahintersteht. Ebenso beim „Greening“. Ich glaube wir sollten schon versuchen, die Agrarförderung weiterzuentwickeln, und das machen wir. Aber sie als per se „alt“ ins Archiv zu legen, halte ich für eindeutig falsch.

Wenn man die Strukturfonds nimmt, ist mein Problem folgendes:

Bisher sind wir als Kommission bzw. als Europäische Union bezüglich dessen, was man realisieren darf, nicht verantwortlich. Die Regionen und Kommunen

rufen ihre „Weihnachtswunschzettel“ ab. Am Anfang legt der Rat größten Wert darauf, dass klar ist, wer von den Strukturfonds der sieben Jahre welchen Anteil bekommt. Das verstärkt die Nettozahlermentalität. Dann geht dies in die Regionen und dann entscheiden Landesregie-



rungen – und ich war in früheren Jahren selbst dabei – was gemacht wird. Wir empfehlen als Kommission, ruft mindestens 15-20 Prozent für das Breitband ab. Für Glasfaser im ländlichen Raum, für digitale Infrastruktur. Ob dies gemacht wird – es wird in Deutschland eher eingeschränkt gemacht, Deutschland ist beim Thema Glasfaser überhaupt nicht gut aufgestellt – entscheiden Politiker in der Region und nicht die Kommission. Wenn also die Kohäsionsfonds in Teilen „Vergangenheit“ finanzieren, dann nicht wegen Brüssel, sondern wegen Stuttgart, Düsseldorf, Mainz, München, Hamburg, Hannover etc. Das heißt, unsere Instrumente sind für neue und für alte Aufgaben anwendbar. Da die Mitglied-

staaten uns aber nicht die Macht geben, einen sinnvollen „Goldenen Zügel“ zu entwickeln, bleibt es bisher so, wie es von Ihnen beschrieben worden ist.

Wir werden vorschlagen, und ich bin auf die Reaktion gespannt, dass die „country specific recommendations“ (die länderspezifischen Empfehlungen, die wir herausgeben) wo wir Stärken und Schwächen unserer Mitgliedstaaten darlegen, eine Richtschnur für die Abrufung von Mitteln werden soll. Dann müssen auch wir mit unseren Länderempfehlungen besser werden, dann müssen wir mit unseren Länderempfehlungen in die Regionen und Kommunen gehen, dann müssen wir die Länderempfehlungen stärker entwickeln mit dem Sachverstand, der in Speyer, einem Regierungspräsidium, einer Landesregierung besteht. Aber dann werden diese von Mitgliedstaaten und Kommission gemeinsam entwickelten Blaupausen für die Entwicklung von Stärken und die Vermeidung von Schwächen bindend für das Recht auf Abrufung von Mitteln aus den europäischen Kohäsionsfonds sein. Ein „Goldener Zügel“ gemeinsam entwickelt. Ich bin gespannt, ob die Mitgliedstaaten zu dieser Machtverlagerung in die europäischen Institutionen bereit sind.

### Generell einmal ein Bild, speziell für die hier anwesende junge Generation:

Von 100 Euro, die ein europäischer Bürger erwirtschaftet – Händearbeit, Kopfarbeit, Vermögensanlagen – gehen 50 Euro in die öffentlichen Kassen. Das ist die europäische Staatsquote – Abgaben, Gebühren, Steuern, Beiträge. In Deutschland 45 Euro, in Frankreich noch 57 Euro. Im europäischen Schnitt sind wir bei 50 Euro. Von den 50 Euro, die Sie als Bürger den öffentlichen Händen geben, was glauben Sie, wie viel Euro gehen nach Europa?

Nur ein Vergleich: In den USA gehen von 50 Dollar, 30 Dollar nach Washington (D.C.). Von Ihren 50 Euro geht genau einer in den europäischen Haushalt. EU-28 mit einem GDP von 15.000 Mrd. Euro pro Jahr, und nur 150 Mrd. Euro kommen zu uns. 49 Euro von den 50 Euro bleiben in Berlin, Mainz, Stuttgart, Biberach,

der AOK, etc. Stichwort „better spending“, ich mache mit, aber ich kenne die Struktur vom Rathaus über Landratsamt, Regierung und Bundesrat. Bei „Better spending“ muss ich auf anderen Ebenen ansetzen. Dass man mit einem von 50 Euro das Glück und das Paradies des Steuerzahlers entwickeln kann, ist illusorisch.

Ich werde mich – wie gesagt – streng an „added value“ orientieren. Und da sage ich provokativ: „Added value“ wäre eine europäische Armee. Schluss mit Kleinstaaterei. Es gibt seit 1918 auch keine Württembergische Armee mehr und keine Bayerische Armee mehr. Bedenkt man die Betriebsgröße einer nationalen Armee bei Terrorbekämpfung, bei IS, bei Aufgaben der Stabilisierung in Mali, Niger: Es gäbe gute Gründe für eine stärkere, zumindest koordinierende Zusammenarbeit. Zumindest für eine gemeinsame Standardisierung der Waffengattungen. Wir haben 170 Waffengattungen, die Amerikaner 28 und damit eine viel effizientere Mittelverwendung. Ich bin gespannt, ob die Hardthöhe und die deutsche Regierung auf dieses Thema „added value“ konstruktiv reagiert.

Wir werden im nächsten Haushaltsrahmen konkret die neuen Aufgaben intensiv angehen. Migration, Grenzschutz, Grenzkontrolle, Integration, Entwicklungshilfe. Wenn man einmal sieht – und diese Debatte kommt zu kurz – wie man heute sehenden Auges Flüchtlingsgründe 2025 ignoriert, denn die Flüchtlinge 2025 sind längst geboren, sind drei, fünf, acht oder zehn Jahre alt, leben in Mali, Niger oder Ägypten. In Ägypten gibt es Regierungsprobleme, die Christen sind in Angst, der Tourismus liegt darnieder, es wird nicht mehr investiert und Ägypten nimmt jeden Tag um 7.000 Menschen zu. Was würden Sie machen, wenn Sie nicht in Speyer oder Stuttgart geboren wären, sondern südlich von Kairo? Wenn Sie über social media Bilder hätten, wie schön es sich in Speyer lebt, wie hoch die Lebensqualität in Europa ist: Was würden Sie dann machen? Der Weg von Kairo zu uns ist kürzer als der Weg von Aleppo. Bevor aber 28 Regierungsmaschinen von 28 Entwicklungshilfeministern und Außenministern über dem Flug-



hafen von Kairo kreisen und dort ein unabgestimmtes Bild abgeben, wäre ein europäischer Auftritt wirkungsvoller. Der muss nicht von Frau Mogherini, von Herrn Juncker oder von Herrn Tusk kommen, das kann auch Herr Gabriel, das kann Gerd Müller sein, das kann ein nationaler Minister im europäischen Auftrag sein. Aber eben ein gemeinsamer Auftritt. Sind wir zu einer deutlichen Steigerung der Entwicklungshilfe im europäischen Haushalt bereit? Denn die Verpflichtung 0,7 Prozent unseres GDP in Entwicklungszusammenarbeit zu investieren, wird in Deutschland seit Jahr und Tag über alle Regierungen hinweg nicht einmal halb erreicht. Der weitere Aufbau – europäisch – ergäbe einen Mehrwert. Ich bin gespannt. Denn die Frage heißt ja, bevor man in Deutschland 22 Cent oder in Frankreich 18 Cent, in Italien 16 Cent, in Malta einen halben Cent ausgibt, insgesamt 122 Cent für Entwicklungshilfe. Wären die Mittel europäisch gebündelt mit einem Euro für die gleiche Gegenleistung gut und man könnte 22 Cent sparen.



Ich würde gerne in Deutschland einen Ideenwettbewerb ausrufen, ob wir wirklich bereit sind, all die Aufgaben, die man europäisch wirkungsvoller, effizienter, günstiger organisieren und finanzieren kann, von Berlin nach Brüssel zu geben. Ich bin gespannt.

### **Kohärenz**

Ich habe in der letzten mehrjährigen Finanzplanung nur indirekt als Kollege mitgewirkt. Aber ich hatte alle Bundesminister mit Bezug zum europäischen Haushalt bei mir in Brüssel zu Gast. Nachdem alle dagewesen waren, habe ich ad-

diert. Sie haben insgesamt etwa 250 Prozent von dem gefordert, was am Ende herausgekommen ist. Das heißt, ein abgestimmtes Bild beim Flug von Berlin nach Brüssel wäre wünschenswert. Wenn man dann noch die MPK (Ministerpräsidentenkonferenz) nimmt und die 16 regionalen Agrar-, Wirtschafts- und Infrastrukturminister, dann werden leicht 300 Prozent daraus. Der kameralistisch größte Nettozahler hat keinen kohärenten Auftritt, wenn es um die Lobbyarbeit für den europäischen Haushalt geht. Erst in der letzten Nacht wird dann im Grunde ein „cut“ gemacht.

Damit zum Haushaltsverfahren. Beim letzten Mal hat die Kommission, weil die Haushaltsordnung, die die Mitgliedstaaten der Kommission vorschreiben, es so vorgesehen hat, im Juni 2011 ihren Vorschlag für den Haushaltsrahmen 2014 bis 2020 gemacht. Zweieinhalb Jahre im Voraus. Also ein Oberbürgermeister käme nie auf die Idee, dass er im Juni 2017 den Haushalt für 2020 vorlegt. Uns aber mutet man dies zu. Aber nicht genug damit. Nach der jetzt gültigen Haushaltsordnung soll ich nun den Haushaltsrahmen 2021 ff. schon Ende 2017 vorlegen. Haushaltsklarheit sieht anders aus. Denn dann kommen die Europäischen Finanztage 2019 und sagen, was du vorgelegt hast, sind alles alte Aufgaben und ist rückwärtsgewandt. Deshalb habe ich die Mitgliedstaaten in Kenntnis gesetzt, dass ich frühestens im Sommer nächsten Jahres vorlegen werde. Wenn man über Brexit etwas mehr weiß. Wenn man besser die Entwicklung abschätzen kann, wenn der Weißbuch-Prozess abgeschlossen ist. Trotzdem ist mir nicht ganz erklärlich, warum dann der Rat für den Abschluss zweieinhalb Jahre brauchen soll. Beim letzten Mal war der Prozess folgender: Juni 2011 durch die Barroso-Kommission vorgelegt, danach nichts. Round-Table, Thinktanks, usw. Und erst nach der Bundestagswahl im September 2013 hat sich Berlin bereit erklärt, intensiv in den letzten zehn Wochen den europäischen Haushaltsrahmen zu bearbeiten. Ich finde eine konsequente Beratung von Haushalten und Haushaltsklarheit könnte anders aussehen. Deshalb werde ich den Mitgliedstaa-

ten ein Angebot machen und bin schon gespannt: Ich würde gerne zur Mitte nächsten Jahres vorlegen und die Brexit-Folgen einbeziehen. Und dann die Mitgliedstaaten einladen; in eine Klausur zu gehen. Eine Art „Papstwahl“ von Oktober 2018 bis Ostern 2019. Bevor dann der Europawahlkampf beginnt, insgesamt ein halbes Jahr. Die Briten gehen und wir beweisen Handlungsfähigkeit, um dann den Haushaltsrahmen bei allen Gegensätzen intensiv, aber geordnet aufzustellen und zu verabschieden. Wir als Kommission bieten dieses Vorgehen an, ob der Rat dazu bereit ist, müssen wir abwarten.

### **Nettozahler Deutschland**

Deutschland ist der größte Nettozahler, dies stimmt von der Kameralistik her. Aber ich muss nicht Serbien erwähnen, die Entwicklungshilfe oder Rumänien, ich mache eine andere Rechnung auf. Von jedem Euro der von Berlin nach Brüssel geht, der von Brüssel nach Bratislava, nach Tallinn, nach Sofia, nach Warschau geht und dort in den Kohäsionsprogrammen verdoppelt und dann in Aufträge gegossen wird, kommen 70 Prozent in Deutschland wieder an. Die deutsche Baustoffindustrie, die Baugeräteindustrie, die Bauindustrie, das Bauhandwerk, der Anlagen- und Werkzeugmaschinenbau, der Lastkraftwagenbau. Wir – Produkte Made in Germany, Architektenbüros, Statikbüros, Planungsbüros kommen hinzu – sind die Hauptprofiteure.

Deshalb meine Bitte: Widerstehen wir dem Boulevard und der Kameralistik. Denken wir gesamtwirtschaftlich.

Denn diese neuen Mitgliedstaaten, die im Regelfall mit vier bis sechs Prozent Wirtschaftswachstum unterwegs sind, könnten sich teure Produkte „Made in Germany“ nicht leisten ohne die Kofinanzierung aus dem europäischen Etat. Es kommt der deutschen Industrie mehr zu Gute als jedem anderen Mitgliedstaat.

## Einnahmesystem

Eigene europäische Steuern streben wir nicht an. Das ist ein altes Thema. Ich kenne das übrigens aus dem Kreistag: Die Bürgermeister im Kreistag wollten dem Landrat nie eigene Steuern geben. Sie wollten, dass die Beiträge aus den Gemeinden kommen und der Hebesatz verantwortlich ist. Damit haben sie Macht. Wir haben auch keine eigenen Steuern. Zur Gründung Europas waren die Zölle maßgeblich für unsere Einnahmen. Es waren sechs Länder und der Außenhandel mit Dänemark oder Polen hat zu Zöllen geführt. Heute sind die Dänen und die Polen Teil der EU, also fallen Zölle weg. Der Aufbau von EU-6 auf EU-28 hat zu einer deutlichen Verringerung bei den Zöllen geführt, weil der Binnenmarkt automatisch Zölle auf „Null“ abgesenkt hat. Bei jedem Abkommen, Stichwort: Südkorea, CETA, Japan, werden Zollabsenkungen oder Zollstreichungen immer ein wichtiger Teil von Außenhandelsabkommen sein. Es ist strukturell im Welthandel gewünscht, dass die Zölle langfristig gegen „Null“ gehen. Und daher sind Zölle nicht mehr die Haupteinnahmequelle im europäischen Haushalt. Vielleicht noch zehn Prozent. Weitere zehn Prozent sind Umsatzsteueranteile – hoch komplex, da gibt es vielleicht drei Lebende, die das verstehen. Ich würde gerne hier bereinigen, ebenso wie bei den Rabatten. Indem die Briten gehen, was uns allen wehtut, besteht die einmalige Chance das Rabattthema zu erledigen, sodass niemand mehr seine Rabatte bekommt, sondern alle in gleicher Behandlung sind. 70 Prozent der Einnahmen kommen mittels bruttonationaleinkommensbezogener Beiträge. Diese sind akzeptiert.

Es gibt dazu eine Überlegung, die im Monti-Bericht zur Reform der Eigenmittel näher ausgeführt worden ist. Die Frage, ob man nicht europäische Politikfelder und Finanzinstrumente darin näher an den europäischen Haushalt bringt. Ein Beispiel erwähne ich: CO<sub>2</sub>. Wenn uns Klimaschutz wichtig ist, und wenn wir wissen, dass hier kein Mitgliedstaat alleine auch nur irgendwas erreichen kann, und deshalb das ETS-System, also der Kauf von Emissionsrechten und der Han-

del mit denselben, in dem man die Mengen ehrlich absenkt, damit die Ziele von Paris und Marrakesch erreichbar sind, zu nennenswerten milliardenschweren Einnahmen führt, aber gleichzeitig ein europäisches System im europäischen Markt ist, wäre es dann nicht naheliegend, dass ein Großteil der Einnahmen daraus in den europäischen Haushalt geht? Es wären zwei Seiten einer Medaille. Kein bürokratischer Mehraufwand. Da aber CO<sub>2</sub>-Emissionen, Stahl in Essen produziert, in Lyon verbaut oder Reifen von Michelin aus Paris in Deutschland gefahren, nicht so trennscharf die nationalen Gebietsgrenzen sehen, würde damit das Nettozahlerempfinden, das alle in Deutschland sehr emotional erregt, etwas reduziert.

### **Partnerschaft für den Europäischen Haushalt**

Ich will Sie als Partner gewinnen. Raus aus der deutschen Wagenburg. Ich habe mit Freude die Einladung gesehen und komme auch gerne wieder und lade Sie ein, Herr Professor Ziekow, mit ihrem Team einmal in Brüssel vertieft über den nächsten Finanzrahmen zu sprechen. Mit Dr. Schäuble bin ich dazu in Kontakt. Ich würde Sie gerne als einen Gestalter gewinnen. Wenn nicht Deutschland mit etwas mehr Lust europäische Haushalte gestaltet und skizziert, sondern nur die Nettozahler-Brille aufhat und über das Boulevard kommentieren lässt, dann wird der Schwung, den etwa Macron gebracht hat, rasch verloren gehen. Und da das europäische Projekt in Lebensgefahr ist, vielleicht die Talsohle durchschritten wird, aber mit Österreich und Italien zwei schwierige Wahlen vor uns liegen, müssen wir ein „Wir-Gefühl“, eine Identifikation über Haushaltsprogramme zur Stärkung des europäischen Projektes hinbekommen. Ich würde hier gerne mehr Mittel für Forschung im europäischen Haushalt sehen, mehr Mittel für moderne Infrastruktur – Stichwort: Breitband, generell digitale Infrastruktur.

## Personal

Und ich glaube im Übrigen, damit schließe ich, dass mit weiteren Personalkürzungen im europäischen Haushalt Schluss sein muss. Ich sage Ihnen folgendes: Durch Gehaltsdeckelungen und -kürzungen und durch die fünf Prozent Personalkürzungen, die wir realisiert haben, bekommen Sie derzeit kaum mehr Deutsche als Beamte in europäische Dienste. Ich war in Berlin im Auswärtigen Amt bei einer Werbeveranstaltung für den Europäischen Concours. Wenn Sie aber leitender Ministerialrat in einem Berliner, Mainzer oder Düsseldorfer Ministerium sind, und ihr(e) Lebenspartner/-in ist Anwalt/Anwältin oder Pädagoge/Pädagogin oder Wissenschaftler/Wissenschaftlerin, sind Sie nicht bereit nach Brüssel zu gehen. Und die große Gefahr besteht, wenn wir weiterhin zu sehr auf der Bremse stehen in der deutschen Wagenburg, dass dann die Beamtenschaft von Übermorgen primär aus anderen Mitgliedstaaten rekrutiert wird. Aber da es eine gute deutsche Verwaltungskultur gibt, die hier in diesem Hause in Speyer seit Jahrzehnten hervorragend gelehrt und auch beforscht wird, sollten wir Interesse haben, dass ein junger deutscher Jurist, Ingenieur oder Diplomkaufmann seine Karriere im europäischen Projekt sieht. Und der europäische Haushalt und die Bereitstellung von Stellen, Mitteln und Aufstiegsmöglichkeiten sind neben spannenden Aufgaben die existenzielle Grundlage dafür.

Besten Dank!

## Diskussion mit Herrn Kommissar Günther H. Oettinger



In diesen Gedanken zur Zukunft des EU-Haushalts ist auch die Zukunft der Rabatte angesprochen worden. Die Rabatte sind vielleicht besonders wichtig, solange es auch die sog. „country-allocated-funds“, also die Mittelallokation für verschiedene Mitgliedstaaten gibt. Wenn die Logik der Mittelallokation aus dem Haushalt heraus wäre, dann wäre auch der eigentliche Grund für die Rabatte eventuell ebenfalls heraus. Wie sehen Sie hier die Entwicklung für die Zukunft?

Natürlich ist die Quote, die jeder Mitgliedstaat für die Abrufung von Kohäsionsmitteln erwartet und zugesagt bekommt, und dann ja wie in Deutschland auf seine Regionen herunterbricht, derzeit einerseits ein Vorteil, aber auch ein Nachteil. Ich bin gerne bereit, mich der Frage zu stellen, lassen wir die Programme einfach offen für Abrufung von Projekten. Übrigens genau dies haben wir ja beim Juncker-Plan gemacht. Der Juncker-Plan, der nicht primär „cash“, sondern Garantien für die Realisierung von Projekten, die ansonsten im Markt nicht gelingen würden, vorsieht und der von der EIB (Europäischen Investitionsbank) rein bankenwirtschaftlich verwaltet wird, hat keine Quoten vorgesehen. D.h. es gibt keine Garantie, dass jeder Mitgliedstaat auch nur angemessen vertreten ist. Er muss Ideen vorlegen, die überzeugend sind, wo ein gewisses Restrisiko besteht, das der Fond übernimmt, damit dann Investoren und Fremdkapital das Ganze realisieren helfen. Aber ein Grummeln ist in den Mitgliedstaaten erkennbar. Und zwar in zweierlei Hinsicht: Wenn ein Mitgliedstaat sich nicht dort verkörpert sieht, wird er unzufrieden. Wenn die Wähler sehen, der Mitgliedstaat bekommt in diesem Feld nichts hin, wird der Wähler unzufrieden. Es ist ein ziemlicher Wettbewerb. Ich bin bereit, diesen zu unternehmen. Die Frage ist aber, sind die Mitgliedstaaten bereit, uns als Kommission die Macht zu geben, dann zu entscheiden, welche Projekte gefördert werden. Denn irgendjemand muss es entscheiden. Das heißt, dann haben Sie eine Überzeichnung, nehmen wir einen



Kohäsionsrahmen des Jahres 2022 von 40 Mrd. Euro an. Nehmen wir an, für eine Kofinanzierung werden 180 Mrd. Euro eingereicht. Jede Landesregierung, jeder Bürgermeister reicht seine Projekte ein. Wir müssen Zweidrittel aussondern. Welches Gremium kann dies tun? Ich würde behaupten, wenn es erneut in den Rat geht, dann werden die Kollegen darauf achten, dass jeder irgendwo vertreten ist, und dass Deutschland nicht weniger als Frankreich bekommt und dann kommt man auf eine indirekte Quote heraus. Wenn wir unabhängige Dritte beauftragen, wäre es weg von Demokratie und Politik. Das heißt, es wird sehr schwer fallen, dann die Auswahl von Prioritäten von Projekten und die Ablehnung von Projekten hinzubekommen. Zumal, und das ist dann ein weiterer Punkt, uns für die Bewertung von Projekten der Unterbau fehlt. Wir brauchen den



Sachverstand eines Landeswirtschaftsministeriums, wir brauchen den Sachverstand und die Zusammenarbeit zwischen Landratsämtern oder Regierungspräsidien und der Landesregierung. Denn die Kommission hat, im Gegensatz zu einer Bundes- oder Landesbehörde keinen Unterbau. Wir bedienen uns in der Verwaltung, in der Umsetzung, in der Bewertung, in der Kontrolle wichtiger Institute, übrigens auch der Landesrechnungshöfe danach. Von daher, wenn dann bedürften wir auch mehr personellen Sachverstands in Sofia, in Rom, in Neapel, in Ludwigshafen, in Stuttgart, in München. Das heißt, es wäre mehr als nur die Auflösung der Quote um dazu zu kommen.

Die Frage nach dem europäischen Mehrwert beschäftigt die Finanzwissenschaft ja schon lange. Welchen Ratschlag können Sie der Finanzwissenschaft geben, endlich mit Ihren Expertisen einmal auch durchzudringen? Woran liegt es? Am Transportieren der Botschaft?

Ich habe Sie ja eingeladen, einmal einen Arbeitstag in meinem Ressort zu verbringen. Ich würde Ihnen eigentlich raten, von fünf Arbeitstagen in der Woche einen in Brüssel zu verbringen, und nicht nur einen Tag im Jahr. Die deutschen Forschungsinstitute sind jeden Tag in Berlin. Ihre Präsenz in Berlin ist unglaublich, die in Brüssel ist ausbaufähig. Und dann müssen Sie erwarten, dass jemand wie ich Ihnen Türen öffnet und Sie noch mehr integriert werden. Wir lesen alles, was Sie erarbeiten, sehr wertvoll. Aber ich denke den Dialog, Stichwort: Holschuld – Bringschuld, kann man noch intensivieren. Und nun ist nun einmal Brüssel die europäische Hauptstadt. Wir treten uns in Berlin auf den Füßen herum und in Brüssel höchst selten. Das gilt für alle hier im Saal. Übrigens von Speyer aus ist Brüssel weit näher als Berlin. Meine Bitte daher, nach drei Aufenthalten hier in Speyer, zumindest einer in Brüssel. Sie werden dort sinnvolle Themen haben und gute Gesprächspartner.

Sie sagten es gibt neue Herausforderungen und es gibt die Brexit-Lücke, die zu schließen ist. Mit dem Brexit wird Europa kleiner, 17 Prozent des europäischen Nationalprodukts fallen weg. Sie sagten man darf Personal nicht einsparen. Jetzt aus Nettozahlersicht: Wir können doch keinen Personalkörper aufrechterhalten, der für ein viel größeres Europa konzipiert war, wenn wir jetzt ein Europa haben, das 17 Prozent kleiner ist, dann müssen wir doch auch daran denken, das Personal und auch die Ausgaben anzupassen an die geringeren Mittel. Das ist kein böser Wille der Nettozahler, sondern die Rolle, die wir zu spielen haben.

Daran arbeiten wir und ich baue am Ende darauf, dass der Europäer Schäuble hieran mithilft.

Klar ist, wir werden Personal abbauen müssen. Ich habe von den fünf Prozent, die uns in den letzten fünf Jahren zugemutet wurden, gesprochen. Wo gibt es vergleichbare nationale Personalabbauprogramme? Das heißt, ich will Ende 2017 die Personalabbauquote von fünf Prozent erbracht haben und dann muss damit Ruhe sein.

Und dann werden wir in einer Übergangszeit in Ruhe über die Frage nach Personalabbau wegen Aufgabenabbau und Einnahmeverringerung sprechen müssen. Völlig klar. Eine EU-12 hatte weniger Beamte, als eine EU-28. Daher muss eine EU-27 auch ein paar weniger haben. Aber das ist nicht ganz einfach. Nur ein kleines Beispiel: Wenn jemals, was ein Glück wäre, die Vereinigung Zyperns käme, wenn jemals, und damit Frieden in Europa einen weiteren Schritt machen würde, dann würde plötzlich Türkisch Amtssprache der EU wegen der türkisch-sprechenden Bevölkerung im Norden Zyperns. Es ist ein verbrieftes Recht, dass jede Sprache in Europa sich wiederfindet. Bei Dolmetschern, bei Übersetzern, bei Konferenzen, in der Beantwortung von Briefen etc. Dieses Sprachregime kann nur einstimmig geändert werden, also muss es realisiert werden. Aber dann muss ich am Arbeitsmarkt türkische Dolmetscher und Übersetzer gewinnen. Insofern, wir müssen es betrachten, aber Sie können sicher sein, ich sage,

ich will den Brexit einbeziehen, deshalb spätere Haushaltsvorlage, und zum Einbeziehen gehören auch die Dinge, die von Ihnen beschrieben worden sind.

Die Bundesregierung geht einheitlich in den Deutschen Bundestag, aber Sie tritt gegenüber der Kommission nicht einheitlich auf. Das ist eines europäischen Etats etwas unwürdig. Ich würde mir ein frühes, geordnetes Verfahren wünschen. Etwas mehr Liebe und frühe Zuneigung und Kohärenz, das ist meine Bitte an die vielgestaltige deutsche Finanzlandschaft.



Professor Ziekow, EU-Kommissar Oettinger, Dirk-Heiner Kranen (BMF), Eva-Maria Meyer (BMF), OB Eger (Speyer)

Wie stehen Sie zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und wie stehen Sie auch vor dem Hintergrund des Brexits dazu, der uns letztlich vor die Frage stellt, wie wir die anderen europäischen Staaten, also Norwegen, dann UK und die Schweiz mit einbinden können, sodass Europa insgesamt auftritt und außerhalb der EU noch weitere Staaten hinzukommen.

Die Integration der Schweiz und von Norwegen wird an Bedeutung durch den Brexit zunehmen. Natürlich wollen wir die Briten und wollen die Briten selbst bei einigen wichtigen Aufgaben an Bord bleiben. Das gilt für Forschungsprogramme, das gilt für Nachbarschaftspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, es gilt aber auch z.B. für ITER. Hier werden wir Wege finden müssen, wie die Briten im Haushalt, wie die Schweiz, Partner sind, bei Horizon 2020 oder post-2020 etc.

Zum Europäischen Entwicklungshilfefonds haben wir angekündigt, dass wir ihn im nächsten Haushaltsrahmen integrieren wollen. Klar ist, das Europäische Parlament hätte gerne, dass der europäische Haushalt alles abbildet, was Finanzströme Europas sind. Das ist sein berechtigtes Interesse, ein Königsrecht. Im Rat ist die Bereitschaft, das Europäische Parlament zu stärken eher unterausgeprägt. Der Haushaltsausschussvorsitzende des Europäischen Parlaments spricht von den Galaxien des europäischen Haushalts, d.h. vom Kernhaushalt und dann einer wachsenden Zahl von Galaxien um ihn herum. Vom Juncker-Plan über Development-Fund, über eine Reihe von anderen Sonderprogrammen bis hin zum Türkeiabkommen, die jeweils von Mitgliedstaaten dotiert werden, aber nicht im allgemeinen Haushalt, sondern einmalig außerhalb. Das würde sich ein Deutscher Bundestag nie gefallen lassen. Auch ein Landtag von Mainz nicht. Regierungen und andere denken immer eher in Nebeninstrumenten – Stichwort:

Strukturbanken, Fonds, Stiftungslösungen – das Parlament will vollumfänglich das Königsrecht, in dem jede Einnahme in den Haushalt reingehet und jede Ausgabe von dort ausgeht. Nachvollziehbar. Ich würde gerne den Entwicklungshilfefonds im nächsten Haushalt verankern, wie angekündigt. Aber nur unter einer Bedingung: Wenn das 1%-Deckelungsziel absolut gilt, dann nicht. Das war ja eigentlich das erste Gebot des letzten Haushaltsrahmens. V.a. Cameron hat auf 1% des GNI bestanden. Jetzt geht das Vereinigte Königreich, d.h. ich würde gerne die Mitgliedstaaten fragen, sollten wir das nicht in den Haushalt einbeziehen, was naheliegend wäre, und dann mit UK und mit der Schweiz Abkommen machen, wie sie daran mitwirken. Aber dann ist klar, dann müssen diese Mittel on-top zum einen Prozent kommen. Wenn Entwicklungshilfe gegen Kohäsionsfonds steht, also ländliche Räume Rumäniens gegen Mali, wäre das eine Debattenfront, die keiner wollen kann. D.h. wenn die Deckelung hierfür gelockert werden könnte, dann einbeziehen, wenn nicht, dann nicht.

Ansonsten haben Sie mich als Partner für mehr Mittel in diesem Bereich, weil sogar kameralistisch jeder Euro für Ägypten und Mali jetzt, zehn Euro für Flüchtlingslager 2025 vermeidet. Wir sollten auch hier ein bisschen nachhaltig denken. Und für unsere nächste Generation die Flüchtlingsaufgabe ein bisschen begrenzen, indem wir jetzt in sinnvolle friedliche Projekte für Sicherheit und Perspektive in diesen Regionen mehr investieren.



## **Prof. Dr. Wolfgang Weiß**

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere  
Europarecht und Völkerrecht, DUV Speyer,  
Senior Fellow FÖV Speyer**

### **Unionsrechtliche Maßstäbe für den EU-Haushalt**

The presentation examines the relevance of Constitutional Principles for the EU Resources. Starting with the system of competences in the EU and the subsidiarity principle - which includes the principle of an European added value - Professor Weiß takes a closer look at Article 311 TFEU and identifies a constitutional obligation to provide the EU with the responsibility for the amount of the revenue raised, but not with a regulatory responsibility or a right for establishing own EU taxes. To underline his view, he argues with historical and literal interpretation. For him the current status of the resources system is therefore not in line with the constitutional obligation. Following this argumentation, he discusses the Constitutional Principles (transparency, coherence, solidarity, subsidiarity) in the light of the own resources system and the responsibility for the amount of the revenue raised. After that he takes a look at the EU spending and pleads for an adaptation of the EU spending to the aims of the Union given in Article 3 TEU.

Mein Thema sind die unionsrechtlichen Maßstäbe für den Unionshaushalt. Es geht um eine Betrachtung zur Relevanz von Verfassungsgrundsätzen des europäischen Unionsrechts im Hinblick auf Ihre Bedeutung für die Gestaltung des Eigenmittelsystems.\*

Wie sie wissen, die Reform des Eigenmittelsystems und des mehrjährigen Finanzrahmens ist immer wieder Gegenstand von intensiven Reformdebatten.<sup>1</sup> Die Reformkriterien, die die Kommission mit schöner Regelmäßigkeit benennt,<sup>2</sup> sind vor allem budgetäre Kriterien der Stabilität der EU-Finzen, aber auch Integrationskriterien, etwa die der Förderung der europäischen Finanzautonomie, der Transparenz und Konsistenz oder auch Finanzkriterien der Effizienz und der Gerechtigkeit. Die Mitgliedstaaten verfolgen oft im Rahmen der Verhandlungen andere Interessen.<sup>3</sup> Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive kann die Reformdebatte um Überlegungen zur Relevanz von Verfassungsgrundsätzen erweitert werden. Ich möchte hier einen Beitrag leisten zu der Frage, welche Bedeutung eigentlich die unionalen Verfassungsgrundsätze im Hinblick auf die Gestaltung des Eigenmittelsystems haben.

Als Verfassungsgrundsätze kann man insoweit etwa die Transparenz, die Solidarität, die Subsidiarität oder aber auch die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung benennen. Darauf werde ich näher eingehen.

Erlauben Sie mir aber vorab als aller erstes ein paar Hinweise zu den Prinzipien der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen zwischen EU und Mitgliedstaaten (I.) zu geben. Das ist deshalb wichtig, weil es dabei um die Funktionsgrenzen der Europäischen Union geht, und diese haben durchaus Relevanz für die Ausgestaltung des Eigenmittelsystems und der Ausgaben, wie ich aufzeigen werde. Anschließend gehe ich auf die Relevanz der Verfassungsgrundsätze für die Gestaltung des Eigenmittelsystems ein (II.), und am Schluss kommt ein kleiner abschließender Blick auf die Ausgaben (III.).



Ziel meiner Betrachtungen ist es, den politischen und finanzökonomischen Erwägungen zum Einnahmen- und Ausgabensystem der Europäischen Integration und Union gewisse Leitlinien, vielleicht sogar Grenzen, aus verfassungsrechtlicher Warte aufzuzeigen.

## I. Zuständigkeitsverteilung

Zunächst zu den Leitgedanken für die Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten. Sie alle wissen, dass die Verteilung der Zuständigkeiten von Grundsätzen der vertikalen Kompetenzverteilung gesteuert werden.<sup>4</sup> Das EU-Recht hat einen gewissen Kompetenzkatalog; es existieren Zuständigkeitsverteilungsprinzipien im Unionsrecht. Nur wenige Politikfelder sind der Union als ausschließliche Zuständigkeiten zugewiesen. Das meiste ist als geteilte Kompetenz zwischen EU und Mitgliedstaaten vorgesehen. Doch auch im Bereich der geteilten Zuständigkeiten verfügt die Union über eine Zuständigkeit alleine, d.h. unabhängig von den Mitgliedstaaten, tätig zu werden. Auch eine geteilte Zuständigkeit ist eine eigene Kompetenz der Union, und überall dort, wo die Union Zuständigkeiten hat, darf sie nicht nur gesetzgeberisch, sondern eben auch durch Ausgabenprogramme tätig werden; sie kann sich hier aller rechtlichen Handlungsinstrumente bedienen. Im Finanzverfassungsrecht wird dieser Zusammenhang zwischen Aufgaben und Ausgaben explizit hergestellt. Wir sehen das im Art. 311 AEUV: „Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.“ Die Mittel der Union können damit nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit und zur Erreichung ihrer Ziele ausgegeben werden.<sup>5</sup> Das führt zu der Frage, nach welchen Kriterien diese Ziele der Politik und die Zuständigkeiten der Union und damit die Aufgaben der Union eigentlich bestimmt werden.

Die Geschichte der Europäischen Integration zeigt, dass die Aufgaben der Union zunehmend ausgebaut wurden. Es gab mehrere Vertragsreformen. Am Anfang stand der Binnenmarkt, und dann wurden Stück für Stück mehr Zuständig-

keiten übertragen. Diese fortschreitende Zuständigkeitsübertragung, so kann man grundsätzlich festhalten, folgte der Erkenntnis, dass bestimmte Aufgaben nicht oder nicht so gut nationalstaatlich bewältigt werden können, sondern besser bei der Union aufgehoben sind. Wann ist aber etwas besser bei der Union aufgehoben? Triebkräfte dafür waren zum einen die Dynamik der wirtschaftlichen Integration, die dann auch um eine – wie wir heute wissen – unvollständige Wirtschafts- und Währungsunion ergänzt wurde. Zum anderen sind manche Politikfelder an die Union übertragen worden, weil diese grenzüberschreitenden Effekten und Ursachen unterliegen, denen zu begegnen nationalstaatlich nur begrenzt Sinn macht. Etwa können Ursachen der Umweltverschmutzung und der Klimaveränderungen besser im Kontext der europäischen Mächte zusammen in Gestalt der Europäischen Union angegangen werden. Der dritte Treiber war schließlich eine gewisse politische Einigung, die zu gemeinsamen Werten, zu gemeinsamen Grundrechten und einer Unionsbürgerschaft geführt haben. Wenn man sich die Integrationsgeschichte ansieht, dann kann man sicher sagen, dass die Aufgabenübertragung an die EU gewissen politischen und ökonomischen, natürlich in ihren Details umstrittenen, Funktionslogiken folgte. Der europäische Integrationsprozess ist aber kein geradliniger, funktionalistischer Prozessablauf. Dennoch kann man insgesamt die Grunderkenntnis festhalten, dass hinter der Zuständigkeitszuweisung an die Union doch die Grunderkenntnis steht, dass man bestimmten Problemen in bestimmten Politikfeldern besser gemeinsam begegnet. Und diese Idee findet Ausdruck im Subsidiaritätsgedanken. Das Subsidiaritätsprinzip ist uns im Unionsrecht bestens vertraut, es ist im Unionsrecht aber eigentlich nur verankert als ein Prinzip, das die EU-Zuständigkeiten begrenzt. Die EU soll im Rahmen ihrer geteilten Zuständigkeiten nur tätig werden, soweit es vom Subsidiaritätsprinzip gefordert ist.<sup>6</sup>

Die Subsidiaritätsidee kann man aber auch positiv wenden, als eine Idee der Begründung von Unionszuständigkeiten. Nämlich immer dann sollen bestimmte

Fragestellungen an die Union übertragen werden, wenn diese Maßnahmen eben besser auf der EU-Ebene angesiedelt sind. So ist auch das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 EUV formuliert. Das heißt, es geht letztlich um die Frage nach dem europäischen Mehrwert.<sup>7</sup> Genau diese Frage nach dem europäischen Mehrwert steckt eigentlich in der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips. Es ist dort enthalten, weil es danach fragt, wann gewisse Entscheidungen besser auf der europäischen Ebene aufgehoben sind. Daher sollte das Streben nach einem Mehrwert auch leitend sein für die Ausgaben der Union. Diese Erkenntnis hat auch Bedeutung für die Einnahmensystematik. Dies möchte ich nun näher darlegen.

## II. Das Eigenmittelsystem

Die Eigenmittelsystematik, wie wir sie derzeit haben, wird festgelegt im Eigenmittelbeschluss<sup>8</sup>, der wiederum nach Art. 311 AEUV vom Rat gefasst wird. Die Mitgliedstaaten haben die vorrangige Position auf der Einnahmenseite, weil der Eigenmittelbeschluss einer nationalen Ratifikation bedarf. Die EU hat selbst keine Finanzhoheit, sondern auch hier sind die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge zugleich Herren der EU-Eigenmittel. Im Entwurf zum Verfassungsvertrag war die Ausweitung der Finanzautonomie der Union vorgesehen. Die EU sollte selbst die Eigenmittelkategorien festlegen.<sup>9</sup> Dies ist nicht Bestandteil des Vertrags von Lissabon geworden, stattdessen entspricht Art. 311 AEUV dem, was wir seit vielen Jahrzehnten im Vertrag haben. Der Art. 311 AEUV gibt vor, dass im Grundsatz die EU aus Eigenmitteln finanziert werden soll. Die Mitgliedstaaten sollen also im Eigenmittelbeschluss echte Eigenmittel festlegen und dadurch der EU eine vollständig unabhängige Ertragshoheit zuweisen. Den Art. 311 AEUV lese ich als Verfassungsauftrag in diese Richtung und werde das noch näher begründen.

Erlauben Sie aber zunächst einen Blick auf die derzeitige Eigenmittelkategorienbildung im Eigenmittelbeschluss von 2014. Wir haben dort, das wurde von

Herrn Oettinger schon angesprochen, die traditionellen Eigenmittel. Daneben den EU-Anteil am Mehrwertsteueraufkommen in den Mitgliedstaaten und schließlich, und das ist die sehr bedeutsame, zentrale Quelle, weil sie ca. 75 Prozent der europäischen Einnahmen ausmacht, den Anteil am nationalen Bruttonationaleinkommen. Hier besteht kein Bezug zu einer bestimmten Einnahmequelle, sondern das funktioniert letztlich als nationale Zuweisung an die Europäische Union. So kennt man das auch, wenn Mitgliedstaaten Mitglieder in Internationalen Organisationen sind. Diese werden dann aus nationalen Zuweisungen gespeist. Und das ist hier letzten Endes bei der EU nichts anderes.

Dieser derzeitige Stand der Eigenmittelkategorienbildung ist aber kaum mit dem Verfassungsauftrag, den ich in Art. 311 AEUV erkenne, vereinbar. Denn der Art. 311 AEUV gibt den Auftrag vor, Eigenmittel festzulegen, die der EU eine eigene Ertragshoheit aus vorher bestimmten Quellen zuweist. Der Eigenmittelbegriff wird in Art. 311 AEUV nicht definiert, und auch nirgendwo sonst im Primärrecht. Dem Begriff wird in der Literatur entnommen, dass die Mittel zumindest in ihrem Umfang im Voraus festgelegt sein müssen.<sup>10</sup> Ich denke aber, es gibt gute historische Gründe aus der Entstehungsgeschichte, die darlegen, dass der Begriff der Eigenmittel eine eigene Ertragshoheit der Europäischen Union impliziert. Denn der Wechsel zum Eigenmittelsystem sollte historisch das System nationaler Zuweisungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt gerade beenden und die Finanzautonomie der Union stärken. Der ehemalige Art. 200 EWG sah noch eine Finanzierung durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten vor. Der wurde aber abgeschafft im Interesse einer stärkeren Finanzautonomie der Union, und an seine Stelle rückte dann der Art. 201 EWG, der Eigenmittel vorsieht, so wie wir sie heute noch im Wortlaut des Art. 311 AEUV haben.<sup>11</sup> Damit einher ging auch ein Wechsel in der Beschlussfassung. Hiermit kam die Beschlussfassung über die Eigenmittel im Rat zusammen mit einer nachfolgenden Ratifikation. Die Etablierung von Eigenmitteln wurde als ratifizierungsbedürfti-

ger Akt angesehen, also ein Akt der einer nationalen Zustimmung und völkerrechtsverbindlichen Mitwirkung bedurfte, weil damit eine gewisse Hoheitsübertragung an die EU verbunden sein sollte.<sup>12</sup> Hieraus erklärt sich die Eigenschaft, dass man den Eigenmittelbeschluss als ratifizierungsbedürftig ansieht. Nun ist die Frage: Welche Art von Hoheitsübertragung ist hier vorgesehen? Vorgesehen ist nach meiner Lesart die Übertragung zumindest der Ertragshoheit an die Europäische Union. Nicht einer Regelungshoheit, nicht eines europäischen Steuererfindungsrechts, sondern eben der Auftrag an die Mitgliedstaaten Eigenmittelkategorien festzuschreiben, die der EU dafür dann eine eigenständige Ertragshoheit zuweisen. Art. 311 AEUV ist angesichts dieser Entstehungsgeschichte damit als Verfassungsauftrag anzusehen, genuine Eigenmittel der Union mit eigener Ertragshoheit bereitzustellen. Dies müssen die Mitgliedstaaten in dem Eigenmittelbeschluss festlegen und dann ratifizieren. Damit ist es letztlich unvereinbar, wenn bis heute 75 Prozent der EU-Einnahmen sich aus nationalen Beiträgen bzw. nationalen Haushaltszuweisungen speisen. Denn das ist letztlich das System, das noch im „alten“ EWG-Vertrag vorgesehen war und das man gerade vor vielen Jahrzehnten abschaffen wollte.<sup>13</sup>

Der Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 AEUV lässt es auch zu, dass die Mitgliedstaaten dort Eigenmittelkategorien festlegen, die der EU eine Ertragshoheit zuweisen. Etwa dadurch, dass man Abgaben im Rahmen gemeinsamer Politiken vorsieht. Das lässt auch der bereits bestehende Eigenmittelbeschluss in Art. 2 Absatz 2 zu.<sup>14</sup> Die Mitgliedstaaten können das. Sie können also die etwa von Herrn Oettinger angesprochene Umwandlung von Abgaben oder von Ein-



nahmen im nationalen Kontext an die EU vorsehen. Diskutiert werden insoweit etwa auch die Finanztransaktionssteuer, Umweltsteuern, Verbrauchssteuern.<sup>15</sup> All das wäre in diesem Kontext denkbar als eine Art Unionssteuer. Nicht als Unionssteuer, die die Union selbst einführt,<sup>16</sup> sondern als Steuer, die die Mitgliedstaaten im Eigenmittelbeschluss festlegen und dann auch verfassungsrechtlich ratifizieren.

Solche Eigenmittel hätten den Vorteil, dass sich die Einnahmen der EU viel stärker als bislang rückbinden ließen an die europäischen Prioritäten und an die europäischen Zuständigkeiten. Die EU sollte ihre Aufgaben durch genuine Eigenmittel wahrnehmen, die aus ihren zentralen Politikfeldern, allen voran dem Binnenmarkt, generiert werden.

### *Verfassungsgrundsätze und Eigenmittelsystem*

Kommen wir jetzt zu einem Blick auf die Aussagen und die Bedeutung von europäischen Verfassungsgrundsätzen. Die EU-Verfassungsgrundsätze – so meine These – stützen eine Orientierung des Eigenmittelsystems hin auf echte Eigenmittel mit eigener Ertragshoheit. Die dafür einschlägigen Grundsätze sind das Transparenzgebot, die Kohärenz, die Lastengleichheit und Solidarität, aber auch die Subsidiarität.

### *Zunächst zur Transparenz und Kohärenz:*

Es ist schon angesprochen worden und ist Gemeingut, dass die bisherige Eigenmittelsystematik wenig transparent ist.<sup>17</sup> Es fehlt hinsichtlich der Bruttonationaleinkommenszuweisungen und auch bei den Mehrwertsteueranteilen jede Verbindung zu den Aufgaben oder gar Prioritäten und Zielen der Europäischen Union. Es würde der Logik begrenzter Eigenzuständigkeiten der Union und damit der Konsistenz von Einnahmen und Politikfeldern und Zielen der Union sehr viel mehr entsprechen, wenn die Einnahmen sehr viel deutlicher verbunden wären mit den Prioritäten der EU und ihren Zielen.

## *Zur Lastengleichheit und Solidarität:*

Auch hier gebietet die Lastengleichheit natürlich eine Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit. Das ist auch Ausdruck der Solidarität der Mitgliedstaaten zueinander. Daher sind Umverteilungswirkungen, die mit der Art von EU- Steuern, wie ich sie hier vorschlage, einhergehen können, durchaus vertragskonform.<sup>18</sup> Nicht zuletzt auch im Hinblick auf das Kohäsionsziel der Europäischen Union. Lastengleichheit erfordert eine Differenzierung, nämlich eine die unterschiedliche Leistungsfähigkeit aufnehmende und ihr gerecht werdende Verteilung der Lasten. Mit der Lastengleichheit sind jedoch Sonderrabatte und individuelle Ausgleiche nicht vereinbar.<sup>19</sup> Zwar wird oft darauf hingewiesen, dass diese Sonderrabatte Korrekturfaktoren seien, die gerade sicherstellten, dass es keine zu hohen Belastungen für einzelne Mitgliedstaaten gebe, und dass diese Korrekturfaktoren gerade eine größere Beitragsgerechtigkeit herstellen sollten.<sup>20</sup> Dennoch denke ich, dass es besser wäre, immer zu prüfen, ob Lastengleichheit wirklich diese Korrekturfaktoren erfordert. Jedenfalls ist das Problem dieser Korrekturfaktoren, auch das hat Herr Oettinger schon angesprochen, dass diese sich sehr schnell verbinden mit der Diskussion über Nettosalden und „juste-retour“, als die Überlegung, was bekommt ein Mitgliedstaat für seine Ausgaben für die Union wieder an Rückflüssen. Und diese Gegenrechnung von Abflüssen und Zuflüssen im europäischen Integrationsprojekt, dieses Denken in Nettosalden, ist eigentlich mit der Solidarität, mit dem Kohäsionsziel und Lastengerechtigkeit nicht unbedingt vereinbar.<sup>21</sup>

Lassen Sie mich hier, bevor ich zur Subsidiarität komme, damit als Zwischenergebnis festhalten: Mit den Verfassungsgrundsätzen der Kohärenz, aber auch der Transparenz stimmt am ehesten eine genuine Eigenmittelkategorie überein, für die der Union selbst die Ertragshoheit zugewiesen wird. Diese genuine Eigenmittelkategorie müsste so konstruiert sein, dass sie der Lastengleichheit, den Kohäsionszielsetzungen und der europäischen Solidarität entspricht. Dafür sind

Eigenmittel aus einer Art Unionssteuer durchaus geeignet, die im Rahmen eines Eigenmittelbeschlusses festgelegt werden und die als steuerbare Tatbestände insbesondere auf die wirtschaftliche Tätigkeit im Binnenmarkt zugreift. Dadurch könnte auch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit mit beachtet werden und das würde in der Tat dazu führen, dass die Nettosaldebetrachtung in den Hintergrund tritt.

*Zum Abschluss möchte ich auf die Subsidiarität eingehen:*

Das Subsidiaritätsprinzip ist zunächst einmal dogmatisch formal betrachtet ein primärrechtliches Prinzip, das für nationale Zuständigkeiten, also auch für die nationale Zuständigkeit den Eigenmittelbeschluss zu fällen und zu ratifizieren, gar nicht anwendbar ist. Formal gilt es nicht für die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten alleine als Herren der Eigenmittel der EU entscheiden. Gleichwohl kann das Subsidiaritätsprinzip herangezogen werden, um wiederum als Aufgabenverteilungsidee zu dienen. Die herrschende Meinung argumentiert nun so, dass die derzeitige nationale Entscheidung über die Eigenmittelkategorien der Subsidiarität entspräche, weil damit die nationale Entscheidung, aus welchen Quellen der nationale Zuschuss bzw. die Zuweisung an die EU finanziert wird, beibehalten wird. Damit wäre die nationale autonome Gestaltung des nationalen Abgabensystems weiter geschützt, und man könnte das leichter den nationalen Präferenzen anpassen.<sup>22</sup> Auch sei eine dezentrale Steuererhebung durch die Mitgliedstaaten selbst effektiver.<sup>23</sup> Mit dieser Sicht wäre also die Weiterführung der bisherigen Eigenmittelkategorien, v.a. der Bruttonationaleinkommenszuweisungen ein Gebot der Subsidiarität. Ich möchte dieser Sicht widersprechen. Gegen die Argumentation mit der größeren Freiheit der Mitgliedstaaten, die Quellen der Finanzzuweisungen selbst festzulegen, spricht, dass eine Festlegung von EU-Abgaben – wie ich sie hier vorschlage, also im Eigenmittelbeschluss der Mitgliedstaaten – die nationale Gestaltungsautonomie über ihr nationales Steuersystem gar nicht beeinträchtigen würde. Die nationale Steuerbe-



ne bliebe völlig unberührt. Der Vorteil wäre aber, dass die EU in ihrer Ertragshoheit gestärkt würde. Damit könnte auch das Problem der fehlenden Kohärenz der Einnahmen zu den Zielen und Zuständigkeiten der Union abgebaut werden. Das heißt, der Subsidiaritätsgrundsatz erweist sich im Hinblick auf die Frage, wie die Eigenmittelkategorien letztlich genau aussehen, als ambivalent. Er spricht gerade nicht unbedingt und nicht eindeutig gegen die Einführung von Unionssteuern, er spricht auch nicht unbedingt für die Fortführung der mitgliedstaatlichen Autonomie in der Festlegung der Quelle, aus der sich die Finanzzuweisungen speisen. Der Subsidiaritätsgedanke kann durchaus so ausgelegt werden, wie ich das hier vorschlage. Nur: Bei meinem Vorschlag bleibt eben der Vorteil, dass der Verfassungsauftrag aus Art. 311 AEUV zur Kreation von Eigenmitteln aufgenommen und erfüllt wird. Das heißt, wenn man sich fragt, welche Eigenmittelsystematik dient denn einem besseren europäischen Mehrwert bzw. auf welcher Ebene ist etwas besser angesiedelt,<sup>24</sup> dann spricht für meinen Vorschlag durchaus die Überlegung, dass die Umstellung des Eigenmittelsystems auf diese Art von Unionssteuern den Vorteil mit sich bringt, dass die Kohärenz zu den Politikfeldern der EU steigt und vor allem die unionale Ertragshoheit im Sinne des Verfassungsauftrags des Art. 311 AEUV auch besser realisiert werden kann.

*Ich komme damit zu dem Ergebnis:*

Das derzeitige Eigenmittelsystem setzt den Verfassungsauftrag aus Art. 311 AEUV, Eigenmittel mit eigener Ertragshoheit der Europäischen Union vorzusehen, nicht hinreichend um. Die Verfassungsgrundsätze der Kohärenz des Handelns der EU mit ihren Aufgaben, aber auch die Transparenz, unterstützen die Forderung nach Eigenmittelkategorien, die der EU eine Ertragshoheit einräumen. Bei ihrer Ausgestaltung sind die Lastengleichheit, die Kohäsionszielsetzungen und die europäische Solidarität im Blick zu behalten. Das Subsidiaritätsprinzip steht einer solchen Umsteuerung nach meiner Auffassung nicht entgegen.

Die gestärkte Ertragshoheit der EU würde hier gerade einen europäischen Mehrwert darstellen.<sup>25</sup>

### III. Ausgaben

Zum Schluss erlauben Sie mir noch einen kurzen Blick auf die Ausgaben. In der politischen Praxis werden die Einnahmen der Union und die Einnahmensystematik ja immer von den Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf die Ausgaben verhandelt. Das ist heute schon angesprochen worden. Beide Seiten – Einnahmen und Ausgaben – hängen eng zusammen. Wir haben schon gesehen, dass derzeit die Ausgaben zu 75 bis 80 Prozent für die Gemeinsame Agrarpolitik, für die Kohäsion und Regionalförderung ausgegeben werden. Wenn man aber die Prämisse teilt, dass Ausgaben den Aufgaben und Zuständigkeiten der Union entsprechen sollen, dann vermisst man natürlich die übrigen Ziele, wie wir sie seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 3 EUV aufgelistet sehen. Da ist der Binnenmarkt natürlich erwähnt, aber gar nicht mehr an erster Stelle, sondern an erster Stelle steht der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, und dann gibt es noch viele weitere Zielsetzungen.<sup>26</sup> Diese Ziele treten nicht ihrer, dem primärrechtlichen Rang entsprechenden Geltung in den Ausgaben der Union hervor. Vielmehr sind sie in den Ausgaben der Union nur sehr nachrangig und untergeordnet abgebildet. Ferner ist das Subsidiaritätsprinzip auch für die Ausgabenseite relevant. Die Ausgaben der EU sollten damit begründet werden, dass ein Projekt auf europäischer Ebene besser durchgeführt werden kann, dass wir also einen europäischen Mehrwert erzielen. Und damit stützt das Subsidiaritätsprinzip verfassungsrechtlich gerade die Forderung nach einem europäischen Mehrwert auch für die Gestaltung der Ausgabenseite der Europäischen Union.

Ich danke für die Aufmerksamkeit und hoffe, dass Sie meinem Plädoyer für mehr Eigenmittel mit unionaler Ertragshoheit folgen können.

## Endnoten:

- \* Eine ausführliche, schriftliche Fassung des dem Vortrag zugrundeliegenden Manuskripts ist in Heft 3/2017 der Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS), S. 309-332, erschienen.
- 1 Vgl. etwa die in der Präambel zum Bericht des Haushaltsausschusses des EP über die Zukunft der Eigenmittel benannten Reformberichte, (2006/2205(INI)); auch dazu zuletzt den Abschlussbericht der High Level Group on Own Resources, Future Financing of the EU, Dezember 2016 (nachfolgend: Monti-Group Report).
- 2 Vgl. Dok KOM (1998) 560, S. 5 ff; Dok KOM (2004) 505, S. 4. Vergleichbar die Kriterien in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29.3.2007, Tz. 41 (P6\_TA(2007)0098); Arbeitsdokument der Kommission, Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, SEK KOM (2011) 876, S. 15 f.
- 3 Siehe etwa G. Wilms, EuR 2007, 707 (741).
- 4 Siehe von Bogdandy/Bast, in dies. (Hg) Principles of European Constitutional Law, 2. Aufl. 2009, 289.
- 5 Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die EU, 12. Aufl 2016, § 5, Rn. 16 unter Verweis auf EuGH C-51/89 Slg. 1991, I-2757; siehe von Bogdandy/Bast, in dies. (Hg) Principles of European Constitutional Law, 2. Aufl 2009, 280 f.
- 6 G. Berman, Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, Columbia Law Review 1994, 331 (344 ff); siehe von Bogdandy/Bast, in dies. (Hg) Principles of European Constitutional Law, 2. Aufl 2009, 302 f.
- 7 Vgl. die Schlussfolgerungen des Monti-Group Report, S. 7.
- 8 Dazu J. Schwarze, EuR 2003, 535 (557).
- 9 Derzeit: Beschluss des Rates 2014/335/EU über das Eigenmittelsystem der EU, ABl. 2014, L 168/105.
- 10 Vgl. Ohler, Die Fiskalische Integration in der EG, 1997, 366.
- 11 Die förmliche Aufhebung erfolgte durch den Vertrag von Maastricht, s. Titel II, Ziffer 70. Art. 201 EGV brachte die noch heute in Art. 311 II AEUV auffindbare Formulierung, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird; Magiera, GS Grabitz, 1995, 409 (411, 418). Eine echte Finanzautonomie besteht nicht, da die EU

keine Regelungshoheit insoweit hat.

- 12 Vgl. Ohler, Die Fiskalische Integration in der EG, 1997, 366 f; Monti-Group Report, S. 23 f.
- 13 Vgl. schon Bleckmann/Hölscheidt, DöV 1990, 853 (857).
- 14 Das war bereits im EMB 2007, ABl. 2007 L 163/17 und im EMB 2000/597, ABl 2000 L 253/42, so.
- 15 Vgl. R. Bieber, in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV, Rn. 23.
- 16 Davon zu unterscheiden ist die durch EU-Harmonisierung mögliche Einführung nationaler Steuern etwa im EU-Umwelt- oder Energiebereich (vgl. Art. 192 II lit a) und Art. 194 III AEUV, die die Annahme von Vorschriften überwiegend steuerlicher Art ermöglichen); dabei handelt es sich eben um nationale Steuern; ob die Ertragshoheit dafür dann der EU zugewiesen würde, wäre im EMB nach Art 311 AEUV festzulegen.
- 17 Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 7. Aufl 2016, § 8, Rn. 21.
- 18 Magiera, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art 311, Rn. 38.
- 19 Dem Vereinigten Königreich werden 66 % des Unterschieds zwischen seinen Beitragszahlungen und den an es gerichteten Leistungen aus dem EU-Haushalt zurück-erstattet. Bei ihrer Einführung trugen die britischen Rabatte durchaus dem Gedanken der Lastgleichheit Rechnung, da 1984 das VK einer der ärmeren Mitgliedstaaten war, s. Arbeitsbericht der Kommission SEK (2011) 876, S. 6. Der Britenrabatt war im Zuge der Osterweiterung 2004 abgesenkt worden, vgl. Becker, integration 2006, 106 (111 f). Deutschland, Holland, Österreich und Schweden zahlen daher nur ¼ des eigentlich auf sie entfallenden Ausgleichs für den Britenrabatt.
- 20 Für 2014–2020 werden die BNE-Beiträge Dänemarks, Hollands und Schwedens brutto um 130 Millionen Euro, 695 Millionen Euro bzw. 185 Millionen Euro gesenkt. Österreich wird eine Bruttokürzung des jährlichen BNE-Beitrags in Höhe von 30 Millionen Euro (2014), 20 Millionen Euro (2015) bzw. 10 Millionen Euro (2016) ge-währt. Für 2014–2020 wird der Mehrwertsteuer-Abrufsatz für Deutschland, die Niederlande und Schweden statt auf 0,30 % auf 0,15 % festgesetzt.; J. Schwarze, EuR 2003, 535 (557 f); Vgl. R. Bieber, in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV, Rn. 35; Magiera in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 311, Rn. 38; Waldhoff, in Calliess/Ruffert, Art. 311, Rn 23. Ein Bei-

spiel ist die MWSt Befreiung von Exporten, die exportorientierten Volkswirtschaften wie der Deutschen zugute kommt, nicht aber konsum- und eher importorientierten Volkswirtschaften, so dass systembedingt die Wirtschaftsleistung letzterer zu höherem Mehrwertsteueraufkommen und damit einem höheren Betrag für die EU führte, während bei ersteren ein beträchtlicher Teil der nationalen Wirtschaftsleistung für die Ermittlung des EU-Anteils völlig außen vor bliebe.

- 21 S. auch Ohler, Die Fiskalische Integration in der EG, 1997, 379; Waldhoff, in Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 311, Rn. 22.
- 22 J. Schwarze, EuR 2003, 535 (558). S. auch Gutachten des Wiss Beirats beim BMF, Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, 2016, S. 23.
- 23 Vgl. V. Lipatov/A. Weichenrieder, A decentralization theorem of taxation, CESifo Economic Studies 2016, 289 (290, 298 f). S. auch das Gutachten des Wiss Beirats beim BMF, Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, 2016, S. 10: stärkere Nutzung der BNE-Eigenmittel würde der Subsidiarität den Vorrang geben. Nicht so eindeutig zur Stärkung der Subsidiarität durch die BNE-Eigenmittel der Monti-Group Report, S. 38 f.
- 24 Das Abstellen auf die Zielerreichung gibt Art. 5 III EUV, Art. 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vor.
- 25 Vgl. zum Beitrag der Subsidiarität auch auf Ausgabenseite Monti-Group Report, S. 11, 27 ff.
- 26 Vgl. Gutachten des Wiss Beirat beim BMF, 2016, S. 20 f.





## **Prof. Dr. Friedrich Heinemann**

**Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW)**

### **Reformfähigkeit des EU-Budgets – Wie einen Mehrwert schaffen?**

The current EU budget reflects public tasks of the past in a much broader way than acceptable. Therefore Professor Heinemann evaluates possibilities to shift the current spending system of the EU to a strict orientation towards an European added value for spendings. For him a new EU tax or „real“ own resources are not the silver bullet to this aim. He argues for a more integrated view on this topic. For him the „juste-retour“-mentality is one of the core issues in this respect. To overcome such „juste-retour“-thinking he provides three measures which are explained in more detail including examples. The first would be to increase visibility and benefits of European public goods. Second, increase relative prices, which means making local public goods more expensive in the Member States. Third, strengthening of protagonists which tend to support more the European idea than the national point of view in decision processes.

Mein Beitrag schließt nahtlos an den Vorrednern an. Wenn auch etwas aus einer anderen disziplinären Perspektive. Ich nehme eine doch deutlich andere Position ein als mein Vorredner, nur so wird es ja auch interessant und spannend.

Mein Ausgangspunkt ist, dass wir, was die Ausgabestruktur des EU-Haushalts anbelangt, eigentlich kein Erkenntnisproblem mehr haben. Wir haben einen Haushalt, der die Prioritäten der Vergangenheit widerspiegelt, nicht die Herausforderungen der Zukunft. Und wir sind mit der Frage konfrontiert, wie wir diese unbefriedigende Struktur ändern können. Das ist genau mein Schwerpunkt heute. Ich frage nicht so sehr, was denn diese anderen zu präferierenden Haushaltschwerpunkte wären, sondern: Wie öffnen wir den Weg für europäischen Mehrwert? Also eine eher politökonomische Analyse. Ich frage danach, welche Veränderungen wir bräuchten im Hinblick auf die Anreize der maßgeblichen Akteure um den Weg zu mehr europäischem Mehrwert zu bahnen?

Da komme ich nun zum Dissens zu meinem Vorredner. Es gibt viel Konsens, aber in dieser Frage nicht. Die Verengung auf die „echten“ Eigenmittel oder EU-Steuern als maßgeblichen Königsweg zu einem Durchbruch der Eigenmittel ist eine Verengung, die nicht das eigentliche Problem trifft. Das eigentliche Problem sind die Interessen der maßgeblichen Akteure an den Rückflüssen für lokale öffentliche Güter. Das hat Herr Oettinger ja eindrucksvoll bewiesen bzw. dargestellt aus seiner Erfahrung – Kommunen, Länder, Mitgliedstaaten interessieren sich gegenüber den Wählern für die Rückflüsse in ihre Wahlkreise. Sie sind aber relativ entspannt, wenn es irgendwo „da draußen“ zu Kürzungen kommt, also etwa im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Das ist das eigentliche Problem. Da ist meine These, da braucht man neue Ideen, die weit weg führen von einer EU-Steuer, die dieses Problem eigentlich nicht zielgenau adressiert.

Es gibt beliebige Beispiele für fehlgeleitete Ausgaben. Ich wir hier nur eines nennen. In Mannheim sind wir sehr stolz darauf: Die Pop-Akademie in Mannheim.



Ein sehr erfolgreiches Projekt der tertiären Bildung, an dem Rock- und Popmusiker ausgebildet werden. Maßgeblich kofinanziert aus Geldern des EU-Haushaltes, wo man sich aber schon fragen kann, warum denn eigentlich aus EU-Mitteln? Warum kann die Bundesrepublik, kann Baden-Württemberg nicht die eigenen tertiären Bildungseinrichtungen finanzieren? Noch ein kurzes Beispiel: Die Eingangshalle von Kalkriese, vom Schlachtfeld der Varusschlacht bei Osnabrück. Auch diese wurde mit Mitteln der EU mitfinanziert. Eine lokale Tourismuseinrichtung, die nicht gerade an die friedfertigen Zeiten in Europa erinnert, wird hier europäisch kofinanziert. Auch hier kann man fragen, warum denn eigentlich in einem wohlhabenden Land?

Wir haben eine große Unausgewogenheit, wir haben die großen Bereiche Kohäsion und Agrarpolitik. Man muss sich das wirklich auf der Zunge zergehen lassen: Die Agrarpolitik im derzeitigen Siebenjahresrahmen für die Säule I – das sind die Einkommensstützungen, das sind die direkten Beihilfen für Landwirte, die sogenannte Hektarprämie – liegt bei knapp 300 Mrd. Euro in diesem Zeitraum. Der Fonds für Migration und Asyl liegt bei 3 Mrd. Euro, auch wenn dieser mit mehr Flexibilität nun etwas ausgeweitet wurde. Aber die Opportunitätskosten sind ungeheuer. Wenn Sie sich fragen, was man mit dem Geld aus der Säule I eigentlich machen kann, haben wir das einmal in Hochrechnungen ermittelt. Sie könnten etwa eigentlich die komplette Flüchtlingsaufnahme organisieren oder Sie könnten den Brexit mühelos finanzieren oder alle möglichen weiteren eindeutig europäischen Aufgaben erfüllen. Also existieren wirklich hohe Opportunitätskosten. Und das ist eine Ausgabenposition, da werden Kompensationen gezahlt für die MacSharry-Reform und Nachfolge, die jetzt Jahrzehnte zurückliegen und dies mit ganz wenig überzeugenden Verteilungswirkungen und so weiter. Aber ich will keinen Vortrag über die Agrarpolitik halten.

Nur als Ansatz für die Probleme sei dies erwähnt. Ganz klar geht dies an den Prioritäten vorbei. Dies ist eine alte Erkenntnis, alle die sich mit dem EU-

Haushalt beschäftigen, singen dieses Lied nun schon seit einigen Jahrzehnten und wir kommen davon einfach nicht weg.

Nun gibt es die auch in Brüssel sehr populäre Sichtweise, dass man den Durchbruch erzielen kann, indem wir die Europäische Union mit eigenständigen Einnahmen finanzieren. Das würde dann den notwendigen Wechsel mit sich bringen, um dem europäischen Mehrwert zum Durchbruch zu verhelfen. Verstehen Sie mich nicht falsch. Ich sage nicht, dass es nicht Argumente für EU-Steuern gibt oder geben kann. Zum Beispiel Internalisierung von externen Effekten, viel-



leicht Dinge, die den Steuerwettbewerb betreffen, der über das Ziel eines effizienten und fairen Steuerwettbewerbs hinausgeht usw. Ich sage nur, dieses Argument, dass das einer Mehrwertbetrachtung im EU-Haushalt den Weg

bereitet, ist nicht überzeugend.

Im Kern ist es eigentlich folgende Betrachtung: Fragen Sie einen Bürgermeister von Speyer, der darum ringt Mittel nach Speyer zu lenken und diesen Druck weitergibt, ob sich dessen Anreiz oder Kalkül verändert, wenn das Programm von dem er profitieren kann, nicht mehr durch BNE-Mittel finanziert wird, sondern durch eine EU-Steuer? Da wird sich nichts verändern. Der Bürgermeister wird weiter alles versuchen, Mittel in seinen Bereich zu holen. Genauso der Landespolitiker, der EFRE-Mittel oder andere Mittel in sein Land holen will. Mitgliedstaaten werden weiter darum kämpfen Allokationen für ihr Land zu bekommen.

Das ist losgelöst von der Finanzierungsfrage. Sie können bestenfalls erreichen,

wenn Sie eine Steuer haben, die vielleicht auch nicht mehr transparent ist oder die keiner mehr so richtig wahrnimmt, dass Sie von der Nettorückflussmaximierung überwechseln zu einer Bruttorückflussmaximierung, so dass Sie nicht einmal mehr die Frage stellen, wie wird das denn eigentlich finanziert? Sie haben aber natürlich immer noch den massiven Anreiz, das Geld zurückzuholen.

Und das ist eigentlich ein so einfacher Gedanke, dass man sich wundert, wie stark dieses Argument ist und wie sehr es gepflegt wird. In der Finanzwissenschaft wird dieses Problem als „common-pool-Problem“ diskutiert. Also dem Problem, das wir, und das ist überall relevant – z.B. bei den 16 Bundesländern, die keine Steuerautonomie haben und ihre Steuern aus dem Bundesteuertopf finanzieren – einen Anreiz haben durch diese Gemeinschaftsfinanzierung lokale öffentliche Güter zu finanzieren, für die ihre Wähler keine spürbare Gegenleistung erbringen. Das ist das Problem dieser Akteure. Starke politische Attraktivität der lokalen Rückflüsse, aber das, was Herr Oettinger sehr schön ausgeführt hat, was lokal nicht so sichtbar ist, Außenpolitik, Entwicklungspolitik, große Technologieprojekte von denen Europa insgesamt profitiert, wird sehr viel verhaltener diskutiert. Und wann immer es zum Budgetkonflikt kommt zwischen lokalem öffentlichem Gut und gesamteuropäischer Aufgabe, werden alle Leute aus den lokalen Wahlkreisen sagen, dann ist mir die lokale Aufgabe aber wesentlich wichtiger. Da kann man nun fragen, was würde eine EU-Steuer ändern? Würde die Wahrnehmung eines europäischen öffentlichen Gutes erhöht werden? Nein. Warum macht eine EU-Steuer einen Unterschied, dass Wähler plötzlich sagen, ich nehme dies nun wahr, dass eine Mission in Serbien für mich nützlich ist. Hier macht die EU-Steuer überhaupt keinen Unterschied.

Ein anderer ökonomischer Anreiz wäre, die Kosten für lokale öffentliche Güter zu erhöhen. Das der lokale Wähler, der Bürgermeister, der Ministerpräsident erkennt, dass das für ihn gar nicht so billig ist. Die EU-Steuer macht hier aber keinen Unterschied in der Hinsicht. Diese ist nur eine Umfinanzierung, möglich-

erweise wird es sogar als noch billiger wahrgenommen, wenn es nämlich eine sehr intransparente Steuer ist, von der man gar nicht mehr weiß, wer die eigentlich trägt. Die Kandidaten Finanztransaktionssteuer etc. sind derartig intransparent, dass alle dann ein Gefühl entwickeln könnten, dass die Förderung für umsonst zu haben ist und damit noch weiter für diese Art von Produkten kämpfen werden.

Mein Plädoyer, wir sollten die Diskussion verbreitern. Wir sollten fragen, was sind denn zielgenaue Ansätze, um diese lokalen öffentlichen Güter weniger attraktiv zu machen. Genau das, was Herr Oettinger hier charakterisiert hat, dass einfach in all den Debatten und Entscheidungsprozessen über den neuen Finanzrahmen sich die Kräfte verlagern hin zu denen, die für diese europäischen öffentlichen Güter kämpfen, und diese am Ende mehr Durchschlagskraft haben. Und wenn man sich das klarmacht, sehe ich eigentlich drei übergeordnete Ansatzpunkte:

Der erste ist die Sicherbarkeit des europäischen „added value“ von europäischen öffentlichen Gütern zu erhöhen. Wir brauchen Anstrengungen, um zu verdeutlichen, warum gewisse Positionen nötig sind und Nutzen stiften.

Der zweite Ansatz ist, Relativpreise zu verändern. Das heißt die Kosten von lokalen öffentlichen Gütern finanziert aus dem EU-Haushalt hochzutreiben. Wir müssen es einfach kostspieliger machen für die lokalen politischen Akteure und ihre Wähler, so dass diese Möglichkeit nicht mehr so preiswert erscheint. Wir müssen es also relativ kostspielig machen, aus dem EU-Haushalt lokale öffentliche Güter zu finanzieren.

Und drittens, das ist dann eher eine politisch-institutionelle Frage nach den Entscheidungsprozessen. Wir brauchen eine Stärkung von denjenigen Akteuren im Budgetprozess, die nicht die „Wahlkreisbrille“ aufhaben, sondern gesamteuropäischer Denken. Wenn man nach diesen sucht, gibt es diese vielleicht.

## Sichtbarkeit erhöhen

Wie können wir die Sichtbarkeit von öffentlichen europäischen Gütern stärken, so dass die Wahrnehmung besser wird und Wähler sagen, ja das ist in der Tat eine gute Sache?

Eine erste triviale Erkenntnis ist Marketing. Also z.B. wenn ich der EU empfehlen würde wo sie ihre Öffentlichkeitsarbeit konzentriert, dann unbedingt hier. Die Pop-Akademie oder das Eingangstor/Kassenhäuschen, das vor Ort irgendwo steht, das ist sichtbar genug. Da müssen wir das nicht noch mit EU-Flaggen bestücken. Sondern worauf es wirklich ankommt, ist die Aktivitäten Europas in der Welt deutlicher sichtbar zu machen und in die Wahlkreise zu den Wählern auch in der EU zu tragen. Dies wäre schlicht ein Plädoyer zur Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit.

Als zweites, Experimente. Ein Handicap vieler Politikfelder mit europäischen öffentlichen Gütern oder „added value“ ist, dass die Mitgliedstaaten noch gar nicht wahrnehmen, wie viel Geld sie sparen könnten. Das sind ja Opportunitätskosten, die wir haben. Dass heute Dinge wie eine Europäische Armee weitgehend verweigert werden oder auch gewisse Arten der sinnvollen Zusammenarbeit verweigert werden, hat hohe Opportunitätskosten. Aber wir wissen aus der Verhaltensökonomie, Opportunitätskosten schlagen nie so durch wie die Kosten, die unmittelbar kassenwirksam sind. Ein Experiment ändert das. Wenn wir sagen, dass wir einfach einmal ein paar Sachen ausprobieren. Dadurch wird akten- und offenkundig, was für Skalenerträge man hier auch realisieren kann und dies würde diesen europäischen öffentlichen Gütern helfen und man könnte immer sagen, wir probieren es einfach einmal aus und lernen daraus und sehen, ob es klappt.

Drittens „Accounting“, also die Frage danach, wie wir Nettosalden berechnen. Herr Oettinger hatte sehr oft das Stichwort von der kameralistischen Betrach-

tung erwähnt. Ich glaube, das ist genau der Punkt. Hier sind wir Finanzwissenschaftler auch in der Pflicht Beiträge zu leisten wie, man wegkommt von diesen schlichten kameralistischen Nettosalen. Natürlich haben wir in der Empirie dann immer unsere Skrupel, dass wir sagen, so genau können wir das nicht vorhersehen. Aber mit diesen Skrupeln kommen Sie dann am Ende politisch nicht weiter, wenn Sie sagen, wir können gar nichts sagen. Das heißt, Sie brauchen im Grunde statt dieser kameralistischen Nettosalen umfassende Indikatoren für die Entlastungswirkung einer europäischen Aktivität. Der Unterschied liegt darin, dass es nicht nur der Rückfluss in einen Mitgliedstaat ist, der zählt, sondern es wären auch die eingesparten nationalen Budgets. Diese müssten quantifiziert werden, das wäre eine bessere Budgetbalance als bisher.

Viertens Evaluationen. Wichtig sind rigorose und stringente Evaluationen. Da ist mein Eindruck immer noch, trotz großer Fortschritte, dass die Evaluation von großen europäischen Politikprogrammen, sei es in der Strukturpolitik, von der Agrarpolitik mal ganz zu schweigen, oftmals noch nicht die Standards hat, die wir auf nationalen Ebenen – denken Sie an die wissenschaftliche Begleitforschung zu den ganzen Arbeitsmarktinstrumenten – haben. Hier sollte rigoroser und neutraler evaluiert werden, wo eigentlich der europäische Mehrwert ist. Dies wird natürlich erschwert durch eine Strategie diese ganzen Politikfelder zu immunisieren, indem man immer mehr und mehr Ziele formuliert. Man kann eigentlich nur evaluieren, wenn man ein Ziel hat, an dem man evaluiert. Aber wenn ein Politikfeld – und es wurde einmal nachgezählt, wieviel Ziele inzwischen die EU-Strukturpolitik erfüllen muss – 30 bis 40 Ziele hat, können Sie das nicht mehr evaluieren. Irgendein Ziel wird dann schon grün aufleuchten. Das ist dann aber nicht mehr überzeugend.

Fünftens, „Contracting“. Hier besteht die Idee darin, dass wir sagen, wenn europäischer Mehrwert in einem Politikfeld da ist, dann muss es doch möglich sein, dass wir hierfür auch Marktmechanismen nutzen. Dass also z.B. eine

Kommissionsagentur den Mitgliedstaaten anbietet, für einen Betrag X pro Flüchtling die gesamte Flüchtlingsaufnahme zu organisieren. Oder ich biete euch an für einen Betrag X pro Tonne CO<sub>2</sub> anrechenbar auf euer Reduktionsziel mit meinen Technologien die Reduktionen für euch vorzunehmen. Wenn Skaleneffekte da sind, dann sollten solche Märkte Wege bieten, also solche Angebote profitabel sein.

Sie merken, dass sind einmal – wenn auch nicht bis ins Detail herausgearbeitet – ganz andere Ansätze um die Sichtbarkeit und Durchsetzbarkeit von europäischem Mehrwert-Projekten zu stärken, als das bisher gemacht wurde.

### **Relativpreise erhöhen**

Bezüglich der Relativpreise und deren Änderung haben wir im EU-Haushaltssystem ein sehr bewährtes Instrument. Das sind die Kofinanzierungsätze, also die Frage, wie ich den nationalen Finanzierungsanteil und den europäischen Finanzierungsanteil aufteile. Die Gesetzmäßigkeiten im heutigen System sind nicht immer ganz nachvollziehbar. Da ist es z.B. so, dass die agrarpolitischen Transfers in der Säule I überhaupt nicht national kofinanziert werden. In der Regionalpolitik streut das sehr stark nach dem Wohlstandsniveau der Mitgliedstaaten. Und da müsste ein anderes Prinzip Einzug halten. Wir müssten eigentlich die nationalen Kofinanzierungspflichten hochfahren, überall dort wo wir keine überzeugenden Argumente für europäischen Mehrwert haben. Das ist seit Jahren und Jahrzehnten eine der Reformideen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Es ist einfach nötig immer wieder darauf zurückzukommen, nicht nur, weil man dadurch Budget befreien kann, sondern weil man die Anreize verändert. Wenn Sie die Transfers an die Bauern einfach wieder national kofinanzieren, dann bekommen Sie in den Mitgliedstaaten eine ganz andere Diskussion zu diesem Thema. Dann wird plötzlich auch in Frankreich oder Polen gefragt, warum kriegen denn unsere nationalen Großgrundbesitzer bestimmte Dinge aus nationalen Steuergeldern finanziert? Man würde eine ganz andere Rationalität in die

Debatte bekommen. Das ist eine konkrete und gut und schnell umsetzbare Anregung: Bei der Fixierung der Kofinanzierungssätze immer den Mehrwertgedanken mitdenken und natürlich, wenn wir in Politikfeldern sind mit einem glasklaren europäischen Mehrwert, da kann Europa dann auch vollständig finanzieren.

Auch intelligent konstruierte Korrekturmechanismen sind ein zielgenauer Weg, um das Nettorückflussdenken zu eliminieren. Momentan ist es so: Nehmen Sie an, Sie leben in einer Welt ohne Rabattsystem. Ihnen gelingt es 100 Euro Strukturfonds nach Rheinland-Pfalz zu holen. Dann ist dies ein Gewinn, sie haben als Land 100 Euro gewonnen. Wenn Sie dahinter geschaltet einen Korrekturmechanismus haben, der sagt, sie sind ein wohlhabendes Land und daher nehmen wir ihnen einen guten Teil dieser Rückflüsse wieder weg, wirkt dies wie eine Steuer auf den Rückfluss. Ein Korrekturmechanismus ist finanzwissenschaftlich gesprochen eine Steuer auf eine erfolgreiche Rückflussverhandlung. Und das ist genau das, was wir benötigen. Wir wollen ja das Rückflussdenken, das Nettosalddenken, das kameralistische Denken neutralisieren. Und genau das macht ein Korrekturmechanismus. Oder noch weitergehend sogenannte vordefinierte Nettosaldden: Hier wird eine Idee der Ordnung der Mitgliedstaaten nach Wohlstandsniveau hinterlegt. Wir sind ein solidarisches Europa, da stimme ich Herrn Weiß völlig zu, so dass auch die Belastungsfähigkeit zu definieren ist. Bei vordefinierten Nettosaldden definieren wir ex-ante, bevor wir in die Haushaltsverhandlungen gehen, was ist denn der Nettosaldo oder -rückfluss, den jedes Land bekommen kann. Dann ist das fixiert und vordefiniert und wenn wir anschließend in die Haushaltsverhandlungen gehen, über die Strukturpolitik und über Agrarpolitik reden, dann werden damit zwar neue Rückflüsse entschieden, aber die werden alle wieder durch das Korrektursystem auf die festgelegten Nettosaldden korrigiert. Und dann hätten wir eine völlig andere Rationalität in den Haushaltsverhandlungen. Es wüsste jeder genau, es bringt mir gar nichts, 100 Euro nach Speyer zu holen, weil es mir im Korrekturmechanismus wieder weggenommen



wird. Und das ist genau der Anreiz, den wir brauchen. Dies ist somit ein ganz anderer Blickwinkel und eine andere Positionierung aus der finanzwissenschaftlichen Sicht. Korrekturmechanismen sind von Vorteil, wenn sie gut konstruiert werden. Ich rede nicht von dem Formelungetüm des Briten-Rabatts, sondern ich rede von allgemeinen Korrekturmechanismen, wie sie die Kommission vor Jahren selbst ins Spiel gebracht hat. Die Kommission ist dann schnell zurückgerudert, aber das ist bedauerlich. Denn eines ist auch klar. Wenn Sie zukünftig ohne Korrekturmechanismen ganz auskommen wollen, dann werden Sie noch mehr von diesen basarmäßigen Verhandlungen erleben, wo Sie einfach irgendwo drehen oder irgendwo einfach nochmals 100 Millionen Euro in ein Land geben, um das politisch Gewollte herauszuholen. Da ist der Korrekturmechanismus der wesentlich rationalere Weg zum Ziel.

### **Stärkung europäisch denkender Akteure**

Zur Stärkung der Akteure, die europäischer denken. Da kommt es darauf an, wo Sie die sehen. Im Europäischen Parlament würden alle sagen, sie seien die Akteure des europäischen Mehrwerts. Wenn man sich dann die politikwissenschaftliche Forschung betrachtet – wir haben auch selbst geforscht etwa im Hinblick auf Präferenzen zur Steuerpolitik im Europäischen Parlament – sieht man, dass die jeweiligen Präferenzen ganz klar durch nationale Interessen getrieben sind. Wenn Sie europäische Parlamentarier etwa auch zu Eigenmitteln befragen, dann ist es ganz klar nationales Interesse, was deren Antwortverhalten betreibt. Die Abgeordneten, die wissen, das wird uns belasten, sind da viel kritischer, als die Abgeordneten, die wissen, das wird meinem Land helfen. Also es ist ein bisschen naiv zu sagen, im Europäischen Parlament sitzen die Vertreter des europäischen Interesses. Aber möglicherweise ist das nationale Interesse dort ja schwächer. Wenn dem so ist oder wäre, dann wäre das ein Argument zu sagen, mehr Machtverlagerung zum Europäischen Parlament kann den Weg nach vorne bringen.

Im Hinblick auf die aktuelle deutsch-französische Debatte: Europäischer Finanzminister. Wir wissen ja aus der Literatur zu Budgetprozessen und Defiziten: Jedes nationale Haushaltssystem hat dieses „common-pool-Problem“, jedes Ressort will Gelder maximieren, die ihm zufließen und wir brauchen Mechanismen, die diese Externalitäten internalisieren. Das ist typischer Weise eine verbindliche Regel. Diese haben wir in Europa, hier haben wir das Problem ein Stück weit dadurch gelöst, dass wir eine Eigenmittelobergrenze haben und dadurch diese Tendenz des Systems nach immer mehr Geld gedeckelt haben. In Ländern wie Deutschland ist es zum Teil gelöst durch einen starken Finanzminister, der die ganzen Ressortforderungen dann „rasiert“ und versucht mit den gesamtstaatlichen Zielen in Einklang zu bringen. Das ist der Kontext für einen starken Europäischen Finanzminister. Ich rede hier nicht von einem Europäischen Finanzminister, der nationale Budgets überwacht, sondern ich rede von dem, der eine starke Rolle hat im EU-Haushalt die Grenze zu ziehen. Das ist der Unterschied zur aktuellen Diskussion.

Insgesamt muss man sagen, all diese Ansätze verstärken sich wechselseitig. Je breiter die Reformstrategie ist, desto besser. Wenn man z.B. eine viel bessere Evaluation von Politikfeldern mit einer davon abhängigen Kofinanzierungsregelsetzung verknüpft, dann wäre dies ein großer Schritt nach vorne, gerade wenn das auch unterstützt wird mit mutigen Experimenten in neuen Politikfeldern. All diese Elemente können sich also wechselseitig verstärken. Wir brauchen unbedingt diese breite Diskussion und keine Verengung. Denn mich kann es bis heute jedenfalls nicht überzeugen, dass wir mit der Steuer da einen großen Durchbruch erzielen.

### **Meine Schlussfolgerung:**

Mein Ansatz ist nicht, dass ich missionarisch sage, wir müssen alle gute Europäer werden und unsere nationalen Interessen am besten überwinden. Sondern das Plädoyer muss sein, die nationalen Interessen intelligenter zu definieren

und zu kanalisieren. Das heißt nicht mehr eine kamerale Definition, sondern unter Einschluss der Opportunitätskosten, die wir durch ein engstirniges Festhalten an der heutigen Aufgabenteilung haben. Das ist der Weg nach vorne und hierfür brauchen wir die entsprechenden Institutionen.

### Literatur:

*Alesina, Alberot and Wacziarg, Romain (1999), Is Europe Going Too Far?, NBER Working Paper 6883.*

Alesina, Alberto et al. (2005), What does the European Union do?, *Public Choice* 2005 (123), S. 275-319.

ECORYS et al. (2008), A Study on EU Spending, Final Report, Rotterdam.

*Ederveen, Sjeff et al. (2008), Assessing subsidiarity, in: G. Gelauff et al. (eds.), Subsidiarity and Economic Reform in Europa, Springer, Berlin, S. 19-40.*

*Heinemann, Friedrich and Begg, Iain (2006), New Budget, Old Dilemmas, Centre for European Reform Briefing Note, 22nd February 2006, London.*

*Heinemann, Friedrich (2016), Strategies for a European EU Budget, in: Thiess Büttner and Michael Thöne (eds.), The Future of EU-Finances, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Vol. 34, Mohr Siebeck, Tübingen, 95-112.*

*Sapir, André et al. (2004), An agenda for a growing Europe: The Sapir Report, Oxford University Press, Oxford.*

Shepsle and Weingast, 1981





## **Dr. Michael Thöne**

**Geschäftsführer,  
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln (FiFo)**

### **Regional-/Strukturpolitik und Europäischer Fiskalföderalismus – ein Spannungsverhältnis?**

Regional and structural policy are complex domains of EU-spending. In his presentation, Michael Thöne identifies two main current debates in this field: First, how to tackle the problem of „juste-retour“-mentality in the Member States. Secondly, whether a sort of European fiscal equalisation scheme might prove helpful. By using the EU budget data of 2015, he shows that the EU own resources levied from the Member States already take the effect of a proportional equalisation schedule on the revenue side based on GNI. On the other side of the budget, cohesion spending follows a roughly progressive schedule if plotted against GNI per head. Obviously, we already use an „implicit European fiscal equalisation“ for a good part of the EU budget. With this clear regional redistribution from rich to poor, Thöne argues, there is no room for the continuation of “juste-retour”-thinking. Instead, he suggests, we should start to discuss whether this implicit equalisation conforms to our needs. With the calls for more “European added value” in expenditures and with the (at best) mixed evidence for “additionality” of EU regional spending, an explicit fiscal equalisation with more applied subsidiarity might be discussed as a partial or full replacement for the current implicit practise.

## EU-Regionalpolitik und europäischer Finanzausgleich

Im Vortrag von Friedrich Heinemann haben wir eben gehört, wie vielgestaltig die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union ist. „Regional- und Strukturpolitik“, schon der Doppelbegriff selbst verweist auf diese Komplexität. Früher sprachen wir von „Strukturpolitik“. Dann hatte es sich eine Weile eingebürgert, beim Gleichen nur noch von „Regionalpolitik“ zu reden. Jetzt geht es mal so, mal so. Und häufig ist es dieser Querstrich-Begriff, obwohl man aus systematischer Perspektive sagen würde: Regionalpolitik und Strukturpolitik – das sind eigentlich zwei Gegensätze. Wieso stehen die jetzt unter einem Label?

Ich habe mir die europäische Regionalpolitik, um jetzt diesen Begriff zu nutzen, unter der Perspektive angesehen: Was sagt jemand, der viel über Föderalismus und Finanzausgleiche redet, zu dieser Politik, wie er sie vorfindet? Und ich bitte schon vorweg um Nachsicht. Ich habe manchmal durchaus bewusst einfach und mit sehr dickem Stift gerechnet, vielleicht auch manchmal einen etwas naiveren Blickwinkel gewählt, um von dort ein anderes Licht auf die Regionalpolitik werfen zu können.

Im Augenblick sehen wir mit Blick auf die EU-Eigenmittel vor allem zwei Diskussionen: Wir haben auf der einen Seite eine Diskussion, die davon motiviert ist, das „juste-retour“-Denken, das Nettozahlerdenken, zu überwinden. Das ist das tatsächlich ein Grundübel, wenn es darum geht, einen EU-Haushalt mit europäischen Mehrwertsteuern – sei es auf der Einnahmen-, sei es auf der Ausgabenseite – zu etablieren. Wo es um originär europäische Leistungen geht, ist das permanente Rechnen eines Mitgliedstaates nach der Maxime: „Kriege ich auch mindestens so viel heraus, wie ich reingesteckt habe?“, völlig fehl am Patz. Wenn dieser Gedanke dominiert, ist eigentlich die Empfehlung, das Geld erst gar nicht den langen Weg über Brüssel nehmen zu lassen. Wenn es sowieso darum geht, am Ende mindestens genauso viel wieder herauszukriegen, sollte man das Geld von vornherein behalten. Nur so könnte „juste-retour“ für alle funktionieren.

Gleichwohl: Das „juste-retour“-Denken hat die Diskussion zur Eigenmittelreform sehr stark geprägt. Auf der anderen Seite wird, als zweite und unabhängige Diskussion, im Zusammenhang mit einer EU-Fiskalunion zunehmend die Frage gestellt, ob wir einen europäischen Finanzausgleich wollen. Brauchen wir einen europäischen Finanzausgleich? Fehlt uns das?

Die beiden Fragen gehören zusammen. Die augenblickliche Diskussion über die Frage: „Brauchen wir einen europäischen Finanzausgleich?“ ist sehr stark aus einer für Finanzausgleichsfragen eigentlich ungewöhnlichen Ecke vorangetrieben worden. Angestoßen durch die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise wurde stärker gefragt, ob wir, um makroökonomische Stabilisatoren aufzubauen, finanzausgleichsähnliche Strukturen nutzen können, indem wir z.B. eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung etablieren. Sie soll, indem sie tatsächlich gemeinsam ist oder indem ein fiskalisch wirksamer Link zwischen den nationalen Arbeitslosigkeitsversicherungen existiert, die automatischen Stabilisatoren in den einzelnen Ländern miteinander verbinden und zusätzlich, gewissermaßen europäisch stabilisierend wirken. Geht das? Ja, in begrenztem Maße geht das durchaus, wenn es asymmetrische Schocks innerhalb der Europäischen Union gibt.<sup>1</sup> Wenn wir eine große Konjunkturkrise haben, die uns alle ähnlich betrifft, haben solche Konstrukte aber keine wesentliche zusätzliche Wirkung. Aber für asymmetrische Schocks kann das helfen. Es gibt allerdings auch viele Vorbehalte<sup>2</sup> dagegen, die – zusammen mit dem Umstand, dass die Finanzierung des EU-Haushalts selber auch in ähnlicher Stärke schon stabilisieren kann<sup>3</sup> – die Diskussion klein halten. Oder sagen wir es einmal so: Schön, dass wir über Stabilisierungspolitik eine Diskussion geführt haben oder noch führen – sie ist aber in Finanzausgleichsdimensionen eher ein Nebengleis.

### **Finanzausgleich und Umverteilung**

Ich interessiere mich für die Frage „Europäischer Finanzausgleich – ja oder nein?“ unter der Umverteilungsperspektive, die Finanzausgleichsfragen immer

sehr viel stärker dominiert als Stabilisierungsaspekte. Um der Motivation meines Vortrags noch etwas mehr Rückhalt zu geben, möchte ich Ihnen zuerst zeigen, dass die Frage nicht nur mich selbst beschäftigt, sondern auch viele andere. In einer aktuellen Umfrage, die die Bertelsmann Stiftung innerhalb eines Europa-orientierten Projekts hat anfertigen lassen, haben sich die in Deutschland befragten Personen mehrheitlich für einen europäischen Finanzausgleich ausgesprochen. Natürlich ist das wie immer bei derartigen hypothetischen Fragen: Man ist im Prinzip gern dafür, so lange man noch nicht die Rechnung präsentiert



bekommen hat. Aber trotzdem – die befragte, repräsentative Mehrheit ist für einen Finanzausgleich in Europa. Auch das Eurobarometer von Ende 2016 zur Zukunft Europas setzt diesen Schwerpunkt.<sup>4</sup> Auf die Frage, was die wichtigste

Herausforderung für den zukünftigen europäischen Zusammenhalt sei, antworten die Menschen in den meisten Ländern: „Vergleichbare Lebensstandards“. Das ist eine klassische Finanzausgleichsfrage; in Deutschland ist das mit der grundgesetzlichen Formel von der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ etwas allgemeiner und interpretationsfähiger formuliert. Im Eurobarometer wird die Frage von den Menschen in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Intensität beantwortet – wenig überraschend ist diese Antwort in den Ländern, die etwas ärmer sind, im Durchschnitt noch populärer. Aber auch in Deutschland werden vergleichbare Lebensstandards immer noch von 51 Prozent der Antwortenden als wichtigstes Thema benannt.



Natürlich sind diese beiden Umfrageergebnisse kein hinreichender Grund, einen breit angelegten europäischen Finanzausgleich zu fordern. Aber deutlich wird, dass diese Fragestellung durchaus sehr präsent ist, wenn man Bürgerinnen und Bürger zur europäischen Zukunft befragt.

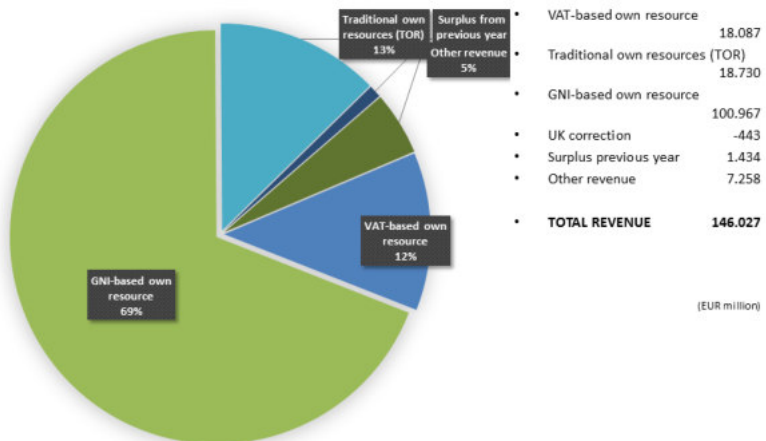
## Finanzausgleich?

Die erkenntnisleitende Frage meines Vortrags ist eine ganz einfache: Wie viel „klassischer“ Finanzausgleich versteckt sich jetzt schon in den Einnahmen- und Ausgabenstrukturen des EU-Haushalts? Haben wir den geforderten Finanzausgleich womöglich schon umgesetzt? Oder zumindest angefangen?

In meinen weiteren Überlegungen konzentriere ich mich dabei auf einen Indikator, das Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Einwohner. Das ist die wahrscheinlichste Variable, auf die ein Finanzausgleichssystem für die EU aufbauen würde – zumindest partiell, mitunter auch zur Gänze.

## Composition of EU Revenue (2015)

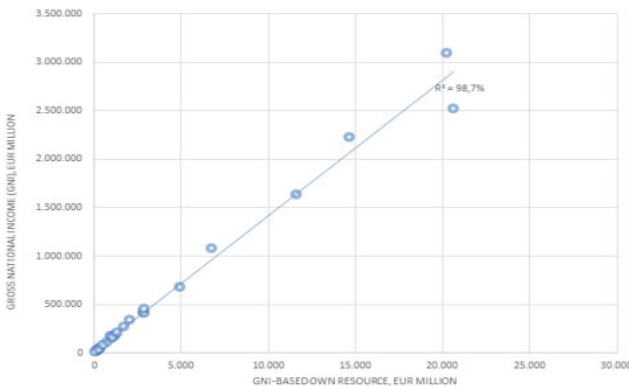
FiFo Köln



Michael Thöne

Finanzausgleich verlangt von uns, dass wir beide Seiten des Haushalts anschauen. Der europäische Haushalt, hier dargestellt mit den Rechnungsergebnissen 2015, basiert auf seiner Einnahmenseite mit beinahe 70 Prozent im Wesentlichen auf dem Bruttonationaleinkommen. Der nächste große Punkt sind die traditionellen Einnahmen – also Zölle und ähnliches –, dann die Mehrwertsteuer-mittel und ein bisschen Sonstiges. Gerade bei der Dominanz der BNE-Perspektive fragt sich der am Finanzausgleich Interessierte, mit welcher Art von Tarif hier finanziert wird. Der ist, wie die nächste Abbildung zeigt, klar und sehr einfach.<sup>5</sup>

## Correlation: GNI-based OR and GNI (2015)



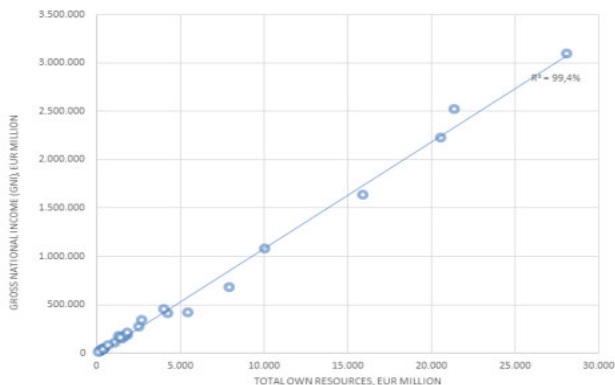
- GNI-based OR and GNI are closely correlated.
- $R^2 = 98,7\%$  (2015)
- Unsurprisingly.

Michael Thöne

Wir betrachten als erstes die Korrelation der am Bruttonationaleinkommen orientierten Eigenmittel mit dem BNE selbst. Diese Korrelation sollte eigentlich perfekt sein; ein  $R^2$  von 98,7 % ist hier beinahe wenig. Gehen wir mit der nächsten Regression ein bisschen weiter, betrachten wir die gesamten Eigenmittel einschließlich Umsatzsteuer-Eigenmittel, traditioneller Mittel usw. Die Gesamteinnahmen korrelieren im Jahr 2015 sogar noch ein ganz klein wenig besser mit

dem Bruttonationaleinkommen ( $R^2 = 99,4\%$ ). Das ist für 2015 ein Ausnahmefall. Es gilt aber durchweg, dass die EU-Eigenmittel mit den BNE hoch korrelieren.

## Correlation: Total OR and GNI (2015)



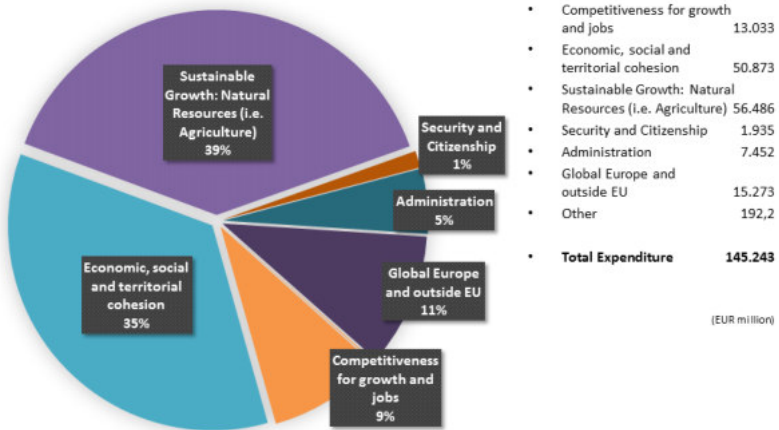
Michael Thöne

- Fun fact:
- Total OR and GNI are correlated *even closer*.
- $R^2 = 99,4\%$
- Surprisingly (but only true in 2015).
  
- Financing of EU: Almost immaculate **proportional financing rate**
- Based on a straightforward (but also simple) **ability-to-pay** principle

Das heißt, wir haben auf der Einnahmenseite der EU einen sehr klaren proportionalen Zahlertarif, der auf einem einfachen, wegen der BNE-Orientierung auch sehr nachvollziehbaren Leistungsfähigkeitsgrundsatz zu beruhen scheint.

Wie sieht es auf der Ausgabenseite aus, wenn wir sie durch die gleiche Finanzausgleichsbrille betrachten? Zunächst einmal die Zusammensetzung des europäischen Haushalts (in 2015er Rechnungsdaten):

# Composition of EU Expenditures (2015)

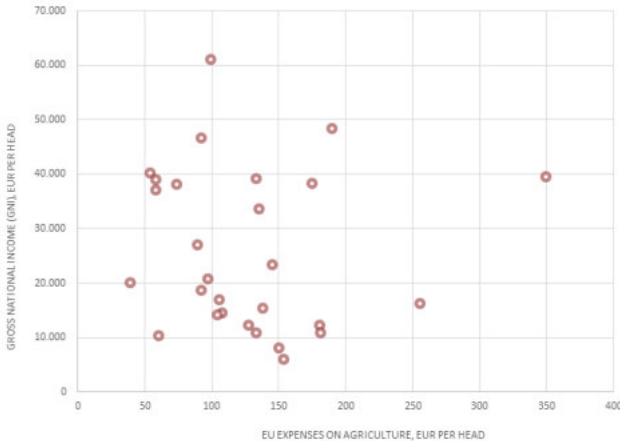


Michael Thöne

Dazu ein kleiner Hinweis: Die umfangreiche Gemeinsame Agrarpolitik der EU findet sich unter dem Titel „Sustainable Growth: Natural Resources“ wieder. Das ist primär die Agrarpolitik, aber es sind auch noch ein paar andere Aktivitäten enthalten. Interessant wird es eher bei der zweiten großen Gruppe: „Economic, social and territorial cohesion“, d.h. Kohäsionsausgaben im weiteren Sinne. Das sind nicht nur die eigentlichen Ausgaben des Kohäsionsfonds, sondern alle Mittel, die man als regionale und strukturelle Mittel bezeichnen kann. Ich trenne diese vom anderen Oberpunkt, wie der Haushalt es auch macht, nämlich den Ausgaben für „Competitiveness for growth and jobs“. Das sind, vereinfacht gesprochen, diejenigen Strukturmittel, die nicht nach regionalen Präferenzen vergeben werden. Zusammen machen diese beiden Punkte nahezu die Hälfte des europäischen Haushalts aus. Aber die Regionalmittel allein sind schon ein gutes Drittel.

Betrachten wir zunächst die Agrarausgaben im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen.

## Agriculture spending and GNI (both per head; 2015)



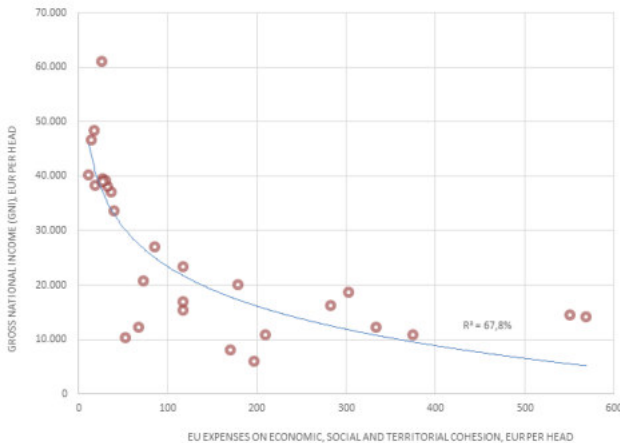
- 39% of the budget
- No interlinkage with GNI per head

Michael Thöne

Bei den vielen Einflüssen, die auf die Agrarpolitik einwirken, müssen wir eindeutig feststellen, dass die Verteilung der Agrarausgaben in keinem erkennbaren Verhältnis zur Verteilung der Bruttonationaleinkommen steht. Es gibt da überhaupt keine Korrelation, folgt also ganz anderen Einflüssen.

Anders sieht es aus bei den Ausgaben bezogen auf das gesamte „Regional Spending“. Wenn wir auf der einen Seite die Verteilung der regionalen Ausgaben auf die Mitgliedstaaten pro Kopf in Relation zur Verteilung der BNE pro Kopf ansehen, sehen wir sehr deutlich, dass diese 35 Prozent des Gesamthaushaltsrecht klar geordnet sind nach dem Wohlstand in den Regionen.

## Regional spending and GNI (both per head; 2015)



- 35% of the budget:
- Regional policy follows a downward slop with increasing GNI per head.
- One-dimensional logarithmic specification.
- GNI-per-head with 68%  $R^2$  may seem moderate. In Fiscal federalism it is not.
- Combined with revenue, this produces a clear **redistribution rate**.

Michael Thöne

Hier könnte man einwenden, dass diese einfache Regression in logarithmischer Spezifikation mit einem Quadrat des Pearsonschen-Korrelationskoeffizienten von 68 %  $R^2$  bei weitem nicht so eindeutig ist, wie die Einnahmenregression oben. Das trifft zu. Aber wir, die wir uns mit auch kommunalen Finanzausgleichen beschäftigen und oftmals historische Ausgabenmuster auf kommunaler Ebene vorfinden und auf dieser Grundlage einen akzeptablen kommunalen Finanzausgleich konstruieren oder überprüfen sollen, sind schon extrem zufrieden, wenn wir beim ersten Versuch gleich eine Korrelation von 68 %  $R^2$  finden. Es werden auch auf Basis von knapp über 50 % verfassungsfeste Finanzausgleiche aufgebaut. Die 68% sind in den Augen des Fiskalföderalismus und der Praxis des „Finanzausgleichsrechners“ eine ziemlich gute Korrelation. Das ist ein klarer Hinweis: Wir haben hier ein Element eines Finanzausgleichstarifs.

So weit die Folgerung, wenn wir die Einnahmen- und Ausgabenseite des EU-Haushalts zusammen durch die fiskalföderale Brille betrachten. Auf der EU-Einnahmenseite finden wir einen proportionalen Tarif, mit dem die Eigenmittel von den Mitgliedstaaten hereinkommen. Auf der Ausgabenseite haben wir einen großen Block, mehr als ein Drittel, der einen recht klaren, hier progressiven Tarif aufweist, mit dem Ausgaben in die Mitgliedstaaten zurückfließen: Umso ärmer ein Staat ist, desto mehr hat er von diesem impliziten Finanzausgleich. Wenn wir Einnahmen und Ausgaben der EU zusammen betrachten, haben wir schon einen Finanzausgleich; die proportionale Einzahlung wird gespiegelt durch eine einem Finanzausgleich angemessene progressive Auszahlung.

Diese These kann man noch etwas untermauern, wenn man die Zusammensetzung der Kohäsionsausgaben betrachtet. Die thematischen Einsatzfelder der Programmperiode 2014-2020 decken ein sehr breites Spektrum von Aktivitäten ab.<sup>6</sup> Genauer genommen: Die Kohäsionspolitik gibt Mittel in fast allen Bereichen aus, die in irgendeiner Weise für die regionale Entwicklung von Bedeutung sein können. Das schließt eng an den Vortrag von Friedrich Heinemann an.

In diesen Bereichen wird Geld für Kohäsionspolitik ausgegeben: Bildung, gesellschaftliche Inklusion, Infrastrukturen, Umwelt, Klimawandel, Innovation, Forschung und Entwicklung. Infrastrukturen liegen etwas vorn; vor allem aber verteilen sich die Gelder sehr vielseitig. Verfolgt werden viele wertvolle Ziele, die alle mehr oder minder klar in den öffentlichen Bereich gehören. Betont man aber, dass es die europäische Ebene ist, die hier Regionalpolitik betreibt, so ist doch festzustellen, dass der klare regionale Fokus mit einem völlig unklaren fachlichen Fokus einhergeht. Die Idee, welche dieser Maßnahmen das besondere europäische Engagement braucht, weil zum Beispiel ein europäischer Mehrwert damit einhergeht, ist nicht erkennbar.

Gerade in dieser Vielfalt von Maßnahmen, die alle gegenwärtige EU-Regionalpolitik sind, wird deutlich, dass es sich nicht in erster Linie um Aufgaben

handeln kann, die so nur die europäische Ebene umsetzen kann. Die begünstigten Regionen könnten und würden die Projekte größtenteils selber machen, wenn ihnen dafür nicht in erster Linie das Geld fehlte. Sie können nicht ohne europäisches Geld funktionieren – nicht ohne den Finanzausgleich. In dieser Betrachtung bestätigt sich noch einmal, dass die Regionalpolitik von einem primären Finanzausgleichsinteresse geprägt ist. Wir sehen einen impliziten Finanzausgleich in Aktion. Wir wissen das eigentlich seit langem. Wir sprechen es nur selten deutlich aus.

### Impliziten Finanzausgleich verbessern

Mit dem klaren Anerkennen des impliziten Finanzausgleichs in der EU kann man zwei Schlussfolgerungen verbinden: Erstens wird aus dieser Sicht noch einmal sehr deutlich, dass Nettozahler-Betrachtungen mit „juste-retour“-Gedanken nicht funktionieren können: Man kann nicht ein System mit deutlicher Umverteilung von Reich zu Arm haben und gleichzeitig darauf achten wollen, dass möglichst viele ihre für die EU-Finanzierung aufgebrauchten Einzahlungen durch Programmmittel im Sinne eines „juste-retour“ zurückgekommen. Das ist Augenschere. Man kann es noch deutlicher zurückweisen, wenn man explizit betont, dass hier ein Finanzausgleich vorliegt – wie ihn die europäischen Bürger ja gar nicht mal so schlecht finden.

Zweitens verschiebt sich die gestalterische Fragestellung, wenn man die Existenz eines Finanzausgleichs nicht mehr negiert. Wir fragen nicht: Wollen wir oder wollen wir nicht einen europäischen Finanzausgleich einrichten? Wir haben ihn schon. Entsprechend ist die interessante Frage nicht nach dem „Ob“, sondern nach dem „Wie“. Wir müssen fragen: Ist das, was wir hier als Finanzausgleich haben, mit dem ganzen regionalpolitischen Überbau, ist das der Finanzausgleich, den wir wollen?



Aktuell sind wir in der Debatte, wo es mit der Kohäsionspolitik ab 2020 hingehen soll; welches neue „Narrativ“ für die Regionalpolitik benötigt wird – um es mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen zu sagen. Wenn wir nun die Art von Finanzausgleichs-Umverteilung innerhalb der Europäischen Union anschauen, wie faktisch von Reich zu Arm umverteilt wird. Wenn man zusätzlich akzeptiert, dass die betroffenen Regionen zumeist auch selbst gut wissen, wo sie aktiv werden müssen, welche Maßnahmen sie ergreifen und welche möglichen Rückstände sie aufholen müssen. Dann ist die mögliche Antwort – oder das neue Narrativ – für mich, erst einmal zu schauen, was wir derzeit schon machen, und auch klar zu sagen, was wir tun. Und das hieße zu sagen: Wir haben hier einen Finanzausgleich und wir wollen einen Finanzausgleich.

Dann müssen wir uns tatsächlich fragen, welche Teile dieses existierenden Finanzausgleichs bedürfen des kompliziert anzuwendenden, kompliziert zu administrierenden und kompliziert zu evaluierenden Durchflusses durch alle europäischen Verhandlungen und Vergabekriterien? Und wie viel davon kann man mit etwas mehr Vertrauen in die Subsidiarität – so wie man es in einem Finanzausgleich eben macht – direkt an diese Ebenen zur eigenen Verwaltung geben. Auf dass diese selber wissen, was sie damit zu tun haben. Dass wir tatsächlich gelebte Subsidiarität dadurch stärken, dass wir einen Teil dessen, was wir heute verborgen als Finanzausgleich geben, einfach offen und ehrlich als Finanzausgleich geben.

Dazu muss gar nicht so viel geändert werden. Es wäre eine Reform, die gleitend umgesetzt werden kann. Wir müssen nichts am grünen Tisch ganz neu entwerfen. So „schwere Tanker“ wie den EU-Haushalt bekommt man ohnehin nicht schnell umgesteuert. Der Wandel in Richtung eines Finanzausgleichs hätte hingegen den Charme, dass man sagen kann: Wir haben das eh‘ schon. Wir müssen es nur etwas glätten und können es sehr entschlacken und kämen so mitunter zu wesentlich besseren Wirkungen: Subsidiärer, transparenter, effizienter – und womöglich auch gerechter.

## Endnoten:

- 1 Vgl. Bargain, O. et al. (2013), Fiscal union in Europe? Redistributive and stabilizing effects of a European tax-benefit system and fiscal equalization mechanism, Economic Policy 28 (75): 375-422.
- 2 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung, Berlin.
- 3 Büttner, T. (2016), EU Funding System and Smoothing of Member States' Revenues. In: T. Büttner and M. Thöne (Hrsg.), The Future of EU-Finances, Beiträge zur Finanzwissenschaft 34, ISBN 978-3-16-154656-3, Mohr Siebeck, Tübingen.
- 4 EU-COM (2016): Special Eurobarometer 451, „Future of Europe“.
- 5 Es versteht sich von selbst, dass diese einfachen Regressionen hier lediglich dazu dienen, Hypothesen zu formulieren. Sie sollen einen empirischen Denkanstoß geben und können fundiertere Ökonometrie nicht ersetzen.
- 6 Vgl. “Prospects for the review of the EU 2020 Strategy, the Juncker Plan and Cohesion Policy after 2020”; Jurmala, June 3 2015; Philippe Monfort, DG for Regional and Urban Policy, European Commission. <https://www.espon.eu/>



## **Prof. Dr. Thies Büttner**

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
insbesondere Finanzwissenschaft,  
FAU Erlangen-Nürnberg**

### **Eine eigene EU-Steuer?\***

Due to the current European crisis in many fields, the effort of the EU Commission to identify potential improvements of European policies and institutional structures is highly welcome. Part of this review process has been the EU budget. A *High Level Group on Own Resources* (HLGOR) has been established to give advice regarding the own resources system. Professor Büttner discusses the recommendations of the HLGOR, especially with regard to the question of a new revenue instrument for the EU — such as a tax. He argues, however, that the problem of the EU budget is not rooted primarily at the „income“ side, but at the spending side. He doubts that a tax would lead to an abandonment of the „juste-retour“ thinking. Therefore he suggests to take more efforts in reforming the spending side of the budget and leave the system of own resources as it is.

Die EU ist gegenwärtig in einer sehr schwierigen Phase. Eurokrise und Flüchtlingskrise haben das Vertrauen in die Fähigkeit der EU Institutionen erschüttert, Problemlösungen zu entwickeln. In vielen Mitgliedstaaten gibt es wachsenden politischen Druck durch der EU kritisch gegenüberstehende Parteien. Die Entscheidung Großbritanniens für den Brexit zeigt, dass die nationale Politik trotz hoher Kosten nicht davor zurückschreckt, den erreichten Integrationsstand zu revidieren. Auch von außen gibt es wachsenden Druck, insbesondere wegen der sicherheitspolitischen Lage aber auch wegen Unsicherheiten im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Alle diese Entwicklungen treffen auf eine Europäische Union, die sich in den überkommenen Politikbereichen unwillig zeigt, seit langem eingeforderte Reformen durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die EU Kommission ihre Politik und ihre institutionellen Strukturen auf den Prüfstand stellt. Ein Dreh- und Angelpunkt dieser Strukturen ist der Europäische Haushalt. Der verfügbare finanzielle Rahmen wird alle sieben Jahre durch den Europäischen Rat in Verhandlungen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament festgelegt. Innerhalb dieses Finanzrahmens werden dann die jährlichen Haushaltspläne aufgestellt. Nachdem das Finanzierungssystem bei den letzten Budgetverhandlungen für die laufende bis 2020 dauernde Budgetperiode weitgehend unangetastet blieb, hatte man sich mit den Mitgliedstaaten auf eine Überprüfung des Einnahmensystems geeinigt. Im Januar hat nun die zu diesem Zweck eingesetzte *High-Level Group on Own Resources* (HLGOR, 2016) ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen vorgelegt. Beauftragt das Einnahmesystem im Hinblick auf Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit und demokratische Verantwortlichkeit zu prüfen,<sup>1</sup> kommt der Bericht zum Schluss, dass eine Reform des EU Eigenmittelsystems anzustreben ist, und dass neue Finanzierungsinstrumente erschlossen werden sollten.

## Einnahmenseite eher unproblematisch

Von den vielen Dimensionen der EU Politik erscheint die Einnahmenseite des EU Haushalts vergleichsweise unproblematisch. Defizite oder gar ein Anwachsen der Verschuldung sind nicht bekannt und öffentliche Klagen über unangemessene Beiträge sind eher die Ausnahme. Im Oktober 2014 allerdings erregte die Kritik des englischen Premiers Cameron Aufmerksamkeit, als das Vereinigte Königreich eine Nachzahlung von etwa 2 Mrd. Euro an den europäischen Haushalt leisten musste. Der Hintergrund für die von der Kommission versandte Zahlungsaufforderung war, eine durch die EU Statistikbehörde gemeinsam mit den statistischen Ämtern durchgeführte Revision der den Finanzierungsbeiträgen zugrunde gelegten Wirtschaftsdaten. Hierzu muss man wissen, dass der Europäische Haushalt sich neben den sogenannten traditionellen Eigenmitteln (z.B. Einnahmen aus Einfuhrzöllen) vor allem über Beiträge in Abhängigkeit vom Bruttonationaleinkommen (BNE) finanziert. Revisionen sind bei diesem zentralen makroökonomischen Indikator nichts Ungewöhnliches. Die Höhe der monierten Nachzahlung für das Vereinigte Königreich rührte daher, dass sich die Anpassungen im Rechenwerk auf viele Jahre bezogen und so größere Anpassungen bei den Beiträgen erforderlich machten (siehe hierzu Alfonso, 2014).

Eigentlich folgt die Anpassung der EU Beiträge an die Wirtschaftsleistung der Mitgliedsländer einem klaren Grundgedanken, wonach die Finanzierungslasten für die EU sich an einem Indikator der Wirtschaftsleistung ausrichten. Das BNE ist ein weltweit gängiges Maß der Wirtschaftsleistung der Einwohner eines Landes, dessen Ermittlung innerhalb Europas durch umfassende Vorschriften geregelt ist, die auch zwischen den Mitgliedstaaten der EU weitgehend vereinheitlicht sind. Es ist daher gewissermaßen ein Gebot der fairen Lastenteilung, dass sich Änderungen im BNE in den Finanzierungsbeiträgen niederschlagen, wie der damalige Haushaltskommissar Dominik 2014 in seiner Reaktion auf die Kritik Camerons hervorhob. Die Kritik führte aber immerhin dazu, dass der Europäi-

sche Rat noch im Dezember 2014 Regelungen für eine Stundung einführte.

Im Übrigen operierte das Finanzierungssystem auch während der Wirtschafts- und Eurokrise ohne größere Probleme und schaffte dabei auch einen deutlichen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Die erzielte Ausgleichswirkung bei den nationalen Budgets ist gegeben, die Größe des EU Budgets beträchtlich (Büttner, 2016). So stieg der nationale Finanzierungsbeitrag Deutschlands (ohne die traditionellen Eigenmittel), das bekanntermaßen eine vergleichsweise gute Wirtschaftsentwicklung aufwies, von etwa 18,9 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 26,1 Mrd. Euro je Einwohner im Jahr 2013. Der Beitrag des Krisenlandes Griechenland fiel im gleichen Zeitraum von etwa 2,1 Mrd. Euro auf etwa 1,8 Mrd.<sup>2</sup>

### **Ausgabenseite als Kern für Reformen**

Bislang entzündete sich die Kritik am EU Haushalt daher kaum an der Einnahmenseite sondern in erster Linie an der Ausgabenseite.<sup>3</sup> Hier gibt es seit langem die Kritik, dass ein sehr großer Teil des Budgets in Form von Transfers und Subventionen als mehr oder weniger verdeckte Form von Umverteilung an die Mitgliedsländer fließt. Noch immer fließen beispielsweise etwa 40% des Budgets in den notorischen Bereich der Agrarpolitik. Ein Großteil dieser Mittel wird für Direktzahlungen an Landwirte genutzt. In anderen Bereichen fließen aus dem EU Haushalt Unterstützungszahlungen meist an Regierungen im Rahmen einer Vielzahl von Programmen. Nun ist die Zielsetzung der fiskalischen Umverteilung angesichts der großen Disparitäten in der EU nachvollziehbar. Transfers können auch als Seitenzahlungen eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu großen Gemeinschaftsprojekten zu sichern.<sup>4</sup> Allerdings werden die Transfers nicht als solche ausgewiesen sondern in spezifische Programme verpackt, die bestimmte eigene Ziele verfolgen. Dies schafft Zielkonflikte und führt dazu, dass zweifelhafte Programme aufgelegt werden.

Auch der Bericht der HLGOR räumt Mängel auf der Ausgabenseite ein. Er betont, dass die EU bislang in Bereichen, in denen nationale Politik allein überfordert scheint, wie beispielsweise bei der internen und externen Sicherheit, wenig liefert. Aus dem EU Budget Haushalt würden dagegen noch immer zu viele Projekte mit zweifelhaftem europäischen Mehrwert finanziert. Mit dem Europäischen Mehrwert ist die aus der Finanzwissenschaft bekannte normative Sicht auf den öffentlichen Haushalt angesprochen, nach der jede Regierungsebene sich auf bestimmte öffentliche Aufgaben konzentrieren sollte. Verankert ist diese Sicht in Artikel 5 des AEUV, wonach die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, „[...] sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

### **Subsidiaritätsprinzip/ Europäischer Mehrwert**

Dieses Subsidiaritätsprinzip ist für die Kompetenzen in einem Staatsaufbau mit mehreren Regierungsebenen grundlegend. Ein Beispiel bieten Planung, Bau und Unterhalt von Straßen. Straßen für den innerörtlichen Verkehr werden von der Gemeinde bereitgestellt - Straßen für den Verkehr zwischen den Gemeinden eines Landes vom Bundesland. Verbindungen zwischen Bundesländern sind Aufgabe der nationalen Verkehrsplanung. Wenn indes transnationale Verkehrswege eine Koordination verschiedener Mitgliedstaaten erfordern, kann es sinnvoll sein, die Europäische Union mit dem Aufgabenfeld zu befassen. Die Kofinanzierung von Radwegen im Rahmen des regionalen Entwicklungsfonds ist demgegenüber kein Aufgabenbereich für die EU, und damit ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip.<sup>5</sup>

Als Grund für den Mangel an europäischem Mehrwert im europäischen Haushalt, identifiziert der HLGOR Bericht die Fixierung der Mitgliedstaaten in den Budgetverhandlungen auf das Ziel, ihren „Nettosaldo“ gegenüber der EU zu verbessern. Angesprochen ist damit die Differenz zwischen den zur Finanzierung des EU Haushalts geleisteten Beiträgen und den aus dem Haushalt erhaltenen Transfers. Die Mitgliedstaaten versuchten, so die Überlegung, stets ein Maximum an Rückflüssen aus dem europäischen Haushalt zu erzielen, auch wenn im Ergebnis kein europäischer Mehrwert geschaffen wird. Mit dieser Kritik steht



der Bericht nicht allein. Ähnlich argumentiert auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016) der allerdings feststellt, dass die Struktur des Haushalts auch durch die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten erklärt werden kann, Entscheidungskompetenzen über die Bereitstellung europäischer öffentliche Güter auf die Union zu übertragen.

Um der Zweckentfremdung des europäischen Haushalts für Projekte mit mangelndem europäischem Mehrwert zu begegnen, erscheint es naheliegend am Budgetprozess anzusetzen. So schlagen *Fuest, Heinemann, Ungerer (2015)* unter anderem vor, die konkrete Budgetverhandlung im Rahmen der festgelegten Obergrenze dem gemeinsamen Entscheidungsverfahren zwischen EU Parlament und EU Rat zu überlassen. Dies würde den starken Einfluss der Mitgliedsländer auf die Mittelverwendung verringern.

### **Reform des Einnahmesystems?**

Der HLGOR Bericht geht indessen einen ganz anderen Weg und schlägt eine Reform des Einnahmesystems vor. Die Kernproblematik besteht aus Sicht des



HLGOR Berichts darin, dass das Finanzierungssystem mit seinen nationalen Beiträgen die Mitgliedstaaten dazu verleitet, den EU Haushalt als eine reine Verteilungsmaschine anzusehen. Eine Verbesserung wäre demnach zu erwarten, wenn das Eigenmittelsystem gespeist würde durch eine Art EU Steuer.

Allerdings hat die EU keine eigenen Kompetenzen in der Erhebung von Steuern. Eine wirkliche Änderung hin zu einer eigenen Steuerquelle, welche die EU Steuer für ihre Bedarfe anpassen kann, würde die demokratische Verantwortlichkeit wesentlich verbessern, ist in der bestehenden EU Verfassung aber nicht vorgesehen. Die Entscheidung bestimmte Steuereinnahmen direkt in das Einnahmesystem einzuspeisen würde daher lediglich dazu führen, dass diese Steuer von Mitgliedstaaten erhoben werden und dann entsprechende Beiträge an den EU Haushalt fließen. Die Wirkung wäre also, dass die nationalen Beiträge im Rahmen der BNE Eigenmittel durch einen anders bestimmten Beitrag ersetzt werden.

An dieser Stelle könnte man die Diskussion des Vorschlags des HLGOR Berichts eigentlich beenden. Denn, geht man davon aus, dass das BNE ein umfassender Maßstab der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist, wäre eine andere Bemessung der Finanzierungsbeiträge ein Rückschritt bei dem Kriterium der Gerechtigkeit. Auch eine höhere Transparenz und Einfachheit wird so kaum zu erreichen sein, denn wie das Beispiel der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zeigt führt das Anknüpfen an konkrete Steuereinnahmen in der Umsetzung zu erheblichen Problemen. Denn Unterschiede in Steuersätzen, Ermäßigungen und Befreiungen führten hier zu erheblichen Schwierigkeiten in der Errechnung einer vergleichbaren Bemessungsgrundlage. Zudem wurde aus verteilungspolitischen Argumenten heraus eine Kappung bei der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage eingeführt. Bei den konkreten Finanzierungsinstrumenten, die im HLGOR Bericht diskutiert werden, sind solche Probleme ebenfalls zu erwarten.

Trotz dieser Einschränkungen favorisiert der HLGOR Bericht die Schaffung eines

neuen Finanzierungsinstrumentes mit dem Argument, dass hierdurch unmittelbar ein europäischer Mehrwert geschaffen werden könnte. So diskutiert der Bericht unter anderem Umweltsteuern (eine CO<sub>2</sub> Steuer, eine Abgabe auf Mineralöl und eine Elektrizitätssteuer), was die Umweltpolitik der Europäischen Kommission befördern würde, eine EU Körperschaftssteuer, was den Vorschlag der Kommission für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage voranbringen würde, oder eine EU Finanztransaktionssteuer, was vor dem Hintergrund zu erwartender Ausweichbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten für die Durchsetzung dieser Steuer förderlich wäre.

Was sich hier abzeichnet ist keine Reform zur Verbesserung des EU Finanzierungssystems sondern nicht mehr, als ein Ausgreifen der EU Politik auch auf die Einnahmeseite des Budgets. Das ist aus politischer Sicht vielleicht nachvollziehbar, denn in den angesprochenen Politikbereichen könnte die EU neuen Schwung gebrauchen. Das gilt für die Umweltpolitik mit dem darniederliegenden Emissionshandel, für den stockenden Harmonisierungsprozess bei den Unternehmenssteuern oder für die Versuche, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen.

Bei allen diesen steuerbezogenen Einnahmequellen werden die Mitgliedsländer in einem reformierten Einnahmensystem auch weiterhin ihre Finanzierungsbeiträge zum Haushalt leisten, die dann eben nach Maßgabe der Steuer oder steuerlichen Bemessungsgrundlage bestimmt werden. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Fixierung auf die Nettosalden überwunden wird. Denn Finanzierungsbeiträge sind ebenso Bestandteil der Nettosalden wie die Transfers. Für die Länder, die bei den angesprochenen Einnahmequellen im Vergleich zu den BNE Eigenmitteln höhere Beiträge leisten müssten, ergibt sich die Frage nach der Kompensation. Von daher wäre damit zu rechnen, dass auch nach Austritt des Vereinigten Königreichs neue Rabatte ausgehandelt werden müssten, was aber im Zweifel besser wäre, als neue Programme zu erfinden, um die Verteilung

über die Ausgabenseite zu korrigieren.

Angesichts der erheblichen Herausforderungen vor denen die Union steht, scheint es wenig ratsam zu sein, sich in den vorgeschlagenen Umbau des Einnahmesystems zu stürzen, und sich stattdessen auf die Reform der EU Ausgaben zu konzentrieren. Sinnvoll erscheint es lediglich, die obsoleten Mehrwertsteuereigenmittel aufgeben und sich auf die traditionellen Eigenmittel und die bewährten BNE Eigenmittel beschränken, wie es der Wissenschaftliche Beirat (2016) empfiehlt. Neben Einfachheit, Transparenz und Gerechtigkeit spricht auch dafür, dass die BNE Eigenmittel durchaus einen europäischen Mehrwert aufweisen, indem sie nämlich die Einnahmen in den nationalen Haushalten bei Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung stabilisieren.

#### Endnoten:

- \* Der Beitrag ist bereits erschienen unter dem Titel „EU-Haushalt: Kann eine Reform des Eigenmittelsystems die Probleme lösen?“, in: Ifo Schnelldienst, 70(06), 3-6.
- 1 In der gemeinsamen Erklärung von Parlament, Rat und Kommission vom Dezember 2013 ist der Auftrag beschrieben mit: „The Group will undertake a general review of the Own Resources system guided by the overall objectives of simplicity, transparency, equity and democratic accountability.“
- 2 Im der aktuellen Budgetperiode von 2014 bis 2020 wird im Falle Griechenlands für 2015 ein nationaler Beitrag von nur mehr 1,2 Mrd. Euro veranschlagt. Für Deutschland sind 24,2 Mrd. vermerkt.
- 3 So zum Beispiel der Sapir Report (2004).
- 4 Vgl. hierzu Tabelleni (2012).

- 5 Die Presse berichtete von Unregelmäßigkeiten bei der von der EU geförderten Errichtung eines 64km langen Radwegs um den Transimenischen See (vgl. Schiltz, 2015). Für weitere Beispiele der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips siehe Wissenschaftlicher Beirat (2016) und Heinemann (2016).
- 6 Allerdings sieht der HLGOR Bericht diesen Aspekt nicht. So heißt es auf S. 38 im Bericht HLGOR (2016) „Focus on European Added Value: there is no link between GNI-based own resource and EU policies.“ Diese Aussage ist auch angesichts der Priorität des Wachstums in der offiziellen EU Politik bemerkenswert.

#### Literatur:

*Büttner, T.* (2016). EU Funding System and Smoothing of Member States' Revenues. The Future of EU-Finances, 33.

*D'Alfonso, A.* (2014), Annual revision of national contributions to the EU budget, European Parliament Briefing, November 2014, PE 542.161, 5.

*Fuest, C., Heinemann, F., Ungerer, M.* (2015). Reforming the financing of the European Union: A proposal. *Intereconomics*, 50(5), 288-293.

*Heinemann, F.* (2016). Strategies for a European EU Budget by Friedrich Heinemann. The Future of EU-Finances, 91.

*HLGOR* (2016), Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Brüssel.

*Sapir, A. et al.* (2004). An agenda for a growing Europe: the Sapir report. OUP Oxford.

*Schiltz, C.B.* (2015) Hunderte Förderprogramme der EU sind illegal, *Die Welt* 18.1.2015

*Tabellini, G.* (2002). The assignment of tasks in an evolving European Union. CEPS Policy Brief, (10).

*Wissenschaftlicher Beirat* (2016): Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.



## **Prof. Dr. Alex Brenninkmeijer**

**Mitglied des Europäischen Rechnungshofes  
Honorarprofessor der Universität Utrecht**

### **Reform und effizienter Einsatz der EU-Mittel**

In many fields of European spending problems can be analysed by the European Court of Auditors. For Professor Brenninkmeijer one key issue in this regard are deficient institutional und political structures of the EU budget process. The process seems to be too political for him and the Member States dread to transfer money to the EU due to the EU scepticism of many EU citizens. Thus the question is how to improve the process of EU budget negotiations to find a common interest in and for the EU. For Professor Brenninkmeijer the participation of EU citizens and a direct contact with the citizens is crucial in this process to avoid a further and deeper gap between the people and „Brussels“. To find the common interest it is necessary to keep the big picture of the EU in mind. There has to be a differentiation between micro, meso and macro levels in the discussion. The public debate has to take place at the macro issues, such as the question how problems can be solved by the help of the EU. But unfortunately very often all three levels are mixed up in the budget debates.

## Ein schwieriger Diskurs - zu schwierig?

Das Thema meines Beitrags ist „ein schwieriger Diskurs“ und ich hoffe, dass Sie einige Neugier bekommen werden durch meine Worte und Ideen. Es gibt einen Hintergrund für den Titel „Ein (zu) schwieriger Diskurs“. Das ist auf Englisch „The difficult conversation“ und „The difficult conversation“ geht zurück auf das Harvard Negotiation Project. Das handelt von der Verhandlungstheorie und dem psychologischen Hintergrund des Verhandlungsprozesses. Wenn man die unterschiedlichen Ideen angehört hat, die heute auf der Tagung vorgetragen wurden, kann man sehen, dass die Ideen immer einen Zusammenhang haben und Einfluss haben auf die mentale Einstellung, auf die Psychologie und einen Zusammenhang haben mit der Idee der Schuld. Und die Schuldfrage ist sehr wichtig in dieser Debatte.

Meine Damen und Herren, ich möchte gerne etwas zu der Zukunft der EU-Finzen sagen. Es gibt im Programm heute mehrere Reden, warum diese wichtig ist. Sie haben heute schon die geopolitische Lage, die Auswirkung der europäischen Programme auf die Landwirtschaft, auf die Kohäsion, die Wahlen in Frankreich von Macron und in Deutschland im September angehört. Das wird sehr wichtig sein. Die Folgen dieser mehreren Gründe für die Aktualität dieses Themas sind verbunden mit der geringen Bereitschaft der Mitgliedstaaten Haushaltsmittel für die EU bereitzustellen. Auch die Auswirkung von Ereignissen wie die Finanzkrise, die Flüchtlingskrise, der Klimawandel sowie die instabile geopolitische Lage erfordern einen flexiblen und reaktionsschnelleren Einsatz der EU-Haushaltsmittel. Damit sind nur einige der dringendsten Themen genannt. Unterdessen fragen sich die EU-Bürger warum Brüssel nicht in der Lage ist, diese Probleme zu lösen. Brüssel hat ein großes Potential, um die gemeinsamen Probleme der Mitgliedstaaten zu lösen. Aber warum geht das nicht?

## Bilanz Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof erachtet die Finanzkontrolle für die verschiedenen MFR-Rubriken (Rubriken des Mehrjahresfinanzrahmens) als nicht zufriedenstellend. Einige sind kompliziert geregelt, andere sind fehleranfällig. Insgesamt lässt sich feststellen, dass es in Bezug auf die Leistung des EU-Haushalts häufig fraglich ist, ob mit diesem Haushalt ein bedeutender EU-Mehrwert geschaffen wird und ob die Erreichung der gemeinsamen Ziele der EU unterstützt wird. Im Rahmen unserer Prüfungen haben wir beispielsweise viele unzureichend genutzte Häfen und Flughafeneinrichtungen ermittelt. Wasserwege, die nicht ausreichend über die Grenze hinweg miteinander verbunden sind. Der europäische Luftraum wird nicht effizient für den Luftverkehr genutzt. Das Schienennetz ist nicht leistungsfähig usw.

Aus der Sicht des Hofes bestehen viele Gründe dafür, das EU-Budget zu überprüfen. Und es ist die Frage, wie ist die Psychologie hinter diesen unterschiedlichen Unterteilen des europäischen Budgets. Was sind die perversen Effekte, die die Folge sind von der psychologischen Dynamik im europäischen Budget? Es liegt auf der Hand, dass es aufgrund der unvollkommenen institutionellen und politischen Struktur der EU keinen Mechanismus gibt, mit dem der Verhandlungsprozess zum Budget in die richtige Richtung gelenkt werden könnte. Aus diesem Grund wird der *status quo* üblicherweise stark unterstützt. Die Reduzierung des EU-Haushalts um 15 Prozent, die durch den Brexit erforderlich ist, wird einfach als gegeben hingenommen. Wenn man nach den Kommentaren der Experten und Think-Tanks zur Zukunft des EU-Haushalts geht, ist es ironischerweise recht einfach zehn, sieben oder drei wichtige und sinnvolle Verbesserungsvorschläge für den EU-Haushalt aufzuführen. Darunter fallen aktuelle Themen wie Eigenmittel, eine Neubetrachtung der Landwirtschafts- und Kohäsionspolitik sowie eine stärkere Haushaltsflexibilität zur Bewältigung von Krisen. Zwischen den Entscheidungen, die für einen soliden EU-Haushalt erforderlich sind, und dem absehbaren Ergebnis des anste-

henden diffusen Verhandlungsprozesses zum neuen Budget besteht jedoch ein starkes Spannungsverhältnis. Es ist davon auszugehen, dass alle anderen Mitgliedstaaten angesichts des Defizits von 15 Prozent infolge des Brexit ihre Position in den Budget-Verhandlungen überdenken werden. Insbesondere die Position der Nettozahler – wir haben mehrmals darüber gehört – wird Bedeutung haben. Schweden vertritt beispielsweise wie andere Länder die Auffassung, dass die EU keine weiteren Mittel erhalten sollte und die Niederländer könnten in den Verhandlungen an dem Rabatt von 1 Milliarde Euro unverrückbar festhalten. Tatsächlich könnte diese Tagung, dieser Finanztage, die Bundesregierung dazu anregen, als Ausgangspunkt für die anstehenden Verhandlungen einige wichtige Entscheidungen zu treffen. Der Verhandlungsprozess zum MFR wird leider stark durch die häufig sehr komplexe Dynamik des nationalen politischen Prozesses in den 27 – es waren 28 – Mitgliedstaaten beeinflusst. Diskussionen über den neuen MFR könnten als schwieriger Diskurs – und das ist mein Begriff „schwieriger Diskurs“ – aufgefasst werden. Oder vielleicht handelt es sich um einen zu schwierigen Diskurs. Der zu politisch geführte Verhandlungsprozess wird für die 27 Teilnehmer letztlich auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen. Es ist absehbar, dass die langwierige Ausarbeitungs- und Verhandlungsphase irgendwann mitten in der Nacht oder am frühen Morgen in einem Kompromiss endet. Einem Kompromiss, der zu schwach ist, um den Herausforderungen vor denen die EU-Bürger heute stehen, gerecht zu werden. Mit dieser Bemerkung schließt sich der Kreis, weil die Bürger der EU misstrauen, sind die Mitgliedstaaten nicht bereit, in die europäische Zusammenarbeit zu investieren. Aus diesem Grund stehen eine bessere Zusammenarbeit der EU und die Neuausrichtung des EU-Haushalts nicht auf der Tagesordnung. Vielleicht wird sich das mit der Wahl von Macron ändern und durch das, was in Deutschland mit den Wahlen geschehen wird. Hieraus schließe ich, dass die vielschichtige Krise der Union einen neuen Ansatz erfordert. Wenn wir so weitermachen wie bisher, werden wir die gleichen Ergebnisse erzielen. Ergebnisse, die die Bürger der Europäischen Union nicht überzeugen. Die europäische Zusammenarbeit wird nicht als Lösung



für die Probleme gesehen, sondern als Problem selbst. Meiner Meinung nach als ein gravierendes Problem.

### Weißbuch zur Zukunft Europas und Monti-Bericht

Für den Entscheidungsprozess auf der Ebene der Europäischen Union sind zwei Dokumente relevant: Erstens das Weißbuch der Kommission zur Zukunft Europas und zweitens der Bericht der Monti-Gruppe und wir haben gerade den Inhalt davon gehört. Im Weißbuch sind Überlegungen und Szenarien für die 27 Länder der Europäischen Union im Jahr 2025 enthalten. Es werden fünf Szenarien beschrieben, die mehr oder weniger die gesamte Handlungsbandbreite abdecken, von „weiter wie bisher“ bis zu „viel mehr gemeinsames Handeln“. Das Weißbuch der Kommission soll zu einer ehrlichen und vielschichtigen gemeinsamen Debatte darüber einladen, wie sich die EU in den kommenden Jahren weiter entwickeln sollte. Die Zukunft der EU-Finzen ist als eines von sechs wichtigen Themen aufgeführt. In dem Dokument wird auch angesprochen, wie sich die fünf Szenarien für die Weiterentwicklung der EU auf den Haushalt auswirken würden. Der Monti-Bericht ist insofern brisant, als die hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ einige Alternativen zu den derzeitigen auf Grundlagen des Bruttonationaleinkommens berechneten Beiträgen der Mitgliedstaaten vorgestellt hat. Ein Ansatz, der von den Mitgliedstaaten als Orientierung für eine gerechte Lastenverteilung stark unterstützt wird. Allerdings werden in dem Bericht Argumente für neue Eigenmittel vorgebracht. Als mögliche Grundlage für eine lösungsorientierte Debatte werden im Monti-Bericht einige Vorschläge für Eigenmittel genannt, einerseits in Bezug auf den Binnenmarkt und andererseits in Bezug auf die Politik in den Bereichen Energieunion, Umwelt, Klima und Verkehr.

Die Zukunft der Europäischen Union könnte in unterschiedlichen Geschwindigkeiten liegen, wobei ein Bündnis der Willigen die Vorreiterrolle bei der weiteren Entwicklung der EU übernimmt. So zeigt die Geschichte der vergangenen 60 Jahre, dass die Europäische Union ursprünglich auf eine kleine Gruppe von 6 Mitglied-

staaten zurückgeht, die später erweitert wurde bis zu 28 Mitgliedstaaten, und der nun der Austritt eines Mitgliedstaates bevorsteht. Länder wie Norwegen und die Schweiz haben hingegen einen eigenen Weg gewählt. Norwegen ist ein interessantes Beispiel, wenn es darum geht, den Mehrwert der Europäischen Union zu bestimmen. Im Rahmen des Programms „Horizont 2020“ sind diese Länder Nettozahler. Aus offensichtlichen Gründen haben sie erkannt, wie wichtig es ist, Teil des Forschungs- und Wissensnetzwerks in der EU zu sein. Auch vielen britischen Wissenschaftlern sind die dramatischen Folgen bewusst, die ein Austritt aus der Forschungsunion hätte.

### **Europäischer Mehrwert und Bürgerbeteiligung**

Wenn es darum geht, den Mehrwert der Europäischen Union zu messen, besteht häufig das Risiko, dass wir den Wald vor lauter Bäumen nicht sehen. Die europäische Zusammenarbeit stellt eine der bemerkenswertesten und erfolgreichsten Entwicklungen in der Geschichte der westlichen Welt dar. In vielen Mitgliedstaaten wird jedoch das Gegenteil empfunden. Die Skepsis gegenüber der Europäischen Union kommt den Medien und den politischen Parteien manchmal gerade recht, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von schwierigen nationalen Themen abzulenken. Damit komme ich zum Kern des Problems. Es besteht die Gefahr, dass die EU-Skepsis von nationalen politischen Parteien aus Machtinteresse instrumentalisiert wird. Die politische Entscheidung für ein Referendum über einen Austritt Großbritanniens aus der EU und die daraus resultierende Brexit-Debatte machen dies deutlich. Für die Bürger stellt sich jedoch ein anderes Bild dar. In unserer komplexen und zunehmend globalisierten Welt brauchen die Bürger eine klare Perspektive für eine zuverlässige und nachhaltige Zukunft. Aber allein sind die Mitgliedstaaten nicht in der Lage eine solche Perspektive zu bieten. Die Schließung der Grenze ist keine Lösung. Die Spaltung der Gesellschaft in Globalisierungsbefürworter und Nationalisten sowie in jene, die mit den Veränderungen in unserer modernen Gesellschaft Schritt halten können, und jene, die sich von der Unsicher-

heit bedroht fühlen, belastet die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union. In unserer modernen Gesellschaft sollte die Spaltung dringend dadurch überwunden werden, dass die verschiedenen Ansichten über unsere Zukunft miteinander in Einklang gebracht werden. Ebenso sollen die Ansichten über die Zukunft des EU-Haushalts dringend als Grundlage für konstruktive Schritte genutzt werden und nicht zu einem ergebnislosen Kampf führen, aus dem letztlich keine Gewinner hervorgehen. Tatsächlich gibt es viele Ansichten über die Zukunft des EU-Haushalts. Die große Vielfalt der Ansichten sollte jedoch als Quelle zur Bereicherung der Debatte und nicht als Hindernis betrachtet werden, das einer tragfähigen Lösung im Wege steht. Die wichtigste Frage lautet daher, wie die Verhandlungen gestaltet werden können, um eine gemeinsame Basis und gemeinsame Interessen zu finden. Ebenso wichtig ist es, eine direkte Kommunikation mit den EU-Bürgern zu betreiben, damit sich kein Gefühl der Distanz zur Europäischen Union, zu Brüssel und seiner Bürokratie entwickelt. Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, um zu versuchen, die Kommunikation mit den Bürgern zu verbessern. Bei dieser Debatte mit den Bürgern ist es wichtig, zu vermeiden, dass der Wald vor lauter Bäumen nicht gesehen wird. Die Bürger sehen Mikromanagementpläne, die sie nicht überblicken. Beispielsweise verfügt die Kommission insgesamt über etwa 1000 Ziele und 3000 Indikatoren. Ein Blick auf das Ganze zeigt, dass aus der sechzigjährigen europäischen Zusammenarbeit ein großer prosperierender Binnenmarkt hervorgegangen ist und es den ehemaligen kommunistischen Satellitenstaaten gelungen ist, sich dieser Entwicklung anzuschließen.

### **Mikro-, Meso- und Makrothemen**

Das große Ganze ist nur ersichtlich, wenn wir in der Debatte über die Zukunft des MFR zwischen Mikro-, Meso- und Makrothemen unterscheiden. Die Debatte soll sich an den **Makrothemen** orientieren und die Makrothemen lauten: Wie kann die Europäische Union bei der Bewältigung der Probleme, die von den Mitgliedstaaten nicht alleine gelöst werden können, eine bedeutende Rolle spielen? Wie kann die

Europäische Union relevante Politiken ausarbeiten und welcher Entscheidungsprozess ist hierfür erforderlich? Wie können die EU-Bürger einbezogen werden und wie können sie davon überzeugt werden, dass die europäische Zusammenarbeit nicht nur sinnvoll, sondern notwendig ist und auch wirksam umgesetzt werden kann?

Auf der **Mesoebene** stellt sich die Frage, wie das EU-Budget ausgearbeitet werden sollte. Wie viel Geld benötigen wir, um die vor uns liegenden Herausforderungen zu bewältigen? Und wie sollten wir diese Gelder erheben? Es liegt auf der Hand, dass die EU auf die eine oder andere Weise einen direkten Zugang zu Eigenmitteln haben sollte. Die Mitgliedstaaten sollten über die zu politische Frage, ob es sich bei Ländern um Nettozahler handelt oder nicht, hinausdenken und sich stattdessen darauf konzentrieren, was wir mit einem gemeinsamen Haushalt erreichen möchten und wie wir dies in der Praxis umsetzen können. Angesichts der wachsenden Notwendigkeit auf europäischer Ebene zusammenzuarbeiten, ist dies offensichtlich die wichtigere Frage, über die nachgedacht werden sollte. Schließlich ist die Berechnung der einzelnen Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens und die Addierung dieser Beiträge eher ein technischer Aspekt.

Auf der **Mikroebene** müssen wir uns für die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen EU-Programme u.a. in dem Bereich Landwirtschaft, Kohäsion, Forschung und Innovation innerhalb des derzeitigen Budgets beschäftigen. Es sollte abgewogen werden zwischen der Notwendigkeit, Kontrollen durchzuführen, und den Risiken, die einen zu hohen Verwaltungsaufwand oder gar übertriebene Bürokratie mit sich bringt.

In Bezug auf die Europäische Union ist zu beobachten, dass die drei Ebenen (makro, meso und mikro) in der Debatte über die Zukunft des Budgets leicht miteinander vermischt werden. Einige Länder sprechen sich für eine Konsolidierung der gemeinsamen Agrarpolitik aus, andere sträuben sich dagegen, den Haushalt aufzu-

stocken. Wieder andere streben einen ergebnisorientierten Haushalt und eine leistungsorientierte Haushaltsplanung an. Die wichtigste Frage jedoch lautet: Warum benötigen wir europäische Zusammenarbeit und welche Entscheidungen können den EU-Bürgern vernünftig vermittelt werden?

### Grundlagen der Zusammenarbeit:

#### Verbindung zu den Bürgern und Verhandlungsprozess

Wenn wir die Grundlagen der europäischen Zusammenarbeit betrachten, stellt sich die Frage: Was ist der Wald und was sind die Bäume? Zwei Aspekte dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Erstens die Verbindung zu den EU-Bürgern. Es ist keine leichte Aufgabe, die Bürger einzubeziehen. Aber der Dreh- und Angelpunkt der Europäischen Union ist der Schutz der Interessen seiner Bürger. Aufgrund des schnellen und umfassenden Informationsflusses und des manchmal störenden Charakters der politischen und öffentlichen Debatte unterliegt die Beziehung zwischen denen, die regieren, und denen, die regiert werden, raschen Änderungen. Wir müssen Wege finden, um die Bürger der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten überall in unserer Gesellschaft zu erreichen. Wesentlich ist, dass die Bürger Informationen erhalten und dass sie in die Lage versetzt werden, darüber zu urteilen, wie die Zusammenarbeit in der Europäischen Union Sinn gibt. Darauf baut das Vertrauen der Gesellschaft auf. Letzten Endes sind die Bürger Sinnstifter.

Zweitens ist der Prozess, die äußerst komplexen und manchmal zuwiderlaufenden Interessen der 27 Mitgliedstaaten miteinander in Einklang zu bringen, eine heikle, aber außerordentlich wichtige Angelegenheit. Die bisherige Methode der Europäischen Union hat sich als wenig wirksam erwiesen. Die konservative Macht des *status quo* hat häufig eine lähmende Wirkung. Darüber hinaus ist die Suche nach Kompromissen als nächstbeste Lösung nicht immer der optimale Ansatz und zudem mit dem Risiko verbunden, dass die Wirksamkeit der EU-Politik geschmälert wird. Tatsächlich bestehen in der Europäischen Union mit ihren 27 Mitgliedstaaten und

zahlreichen Regionen und Städten viele verschiedene Interessen. Daher ist der Entscheidungsprozess der Europäischen Union schwer umzusetzen. Schwierigkeiten sollten die Teilnehmer des Entscheidungsprozesses jedoch nicht davon abhalten, Entscheidungen zu treffen, die im besten Interesse der Bürger sind. Der Prozess der Verhandlung über die Zusammenführung der verschiedenen Interessen der Europäischen Union kann durch die Formulierung einiger Grundsätze unterstützt werden. Grundsätze, die zeigen, wie eine gute europäische Zusammenarbeit Gestalt annehmen könnte. Das scheint mir ein erster guter Schritt zu sein, um bes-

essere Ergebnisse zu erzielen.

Als zweiter Schritt sollten Grundsätze über eine solide und gerechte Aufteilung der Haushaltsmittel vereinbart werden. Ausgehend von diesen Grundsätzen können wir unseren künftigen Mehrjahresfinanzrahmen in die richtige Rich-

tung lenken und mit dem Diskurs fortfahren. Und sehr konkret kann man sagen, wenn es gemeinsame Interessen in der Union gibt, dann sollen auch Eigenmittel genutzt werden, um alles abzudecken.





## Podiumsdiskussion: Der EU-Haushalt nach 2020



Moderation:

**MinDgin Eva-Maria Meyer (BMF)**

**MR Dirk-Heiner Kranen (BMF)**

## Podium

**Prof. Dr. Alex Brenninkmeijer**

Mitglied des Europäischen Rechnungshofes Luxemburg,  
Honorarprofessor an der Universität Utrecht

**Prof. Dr. Thiess Büttner**

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere  
Finanzwissenschaft, FAU Erlangen-Nürnberg

**Michael Hager**

Kabinettschef Kabinett Kommissar Günther H. Oettinger

**Prof. Dr. Friedrich Heinemann**

Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmens-  
besteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft“,  
ZEW Mannheim

**Dr. Michael Thöne**

Geschäftsführer, Finanzwissenschaftliches  
Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

**Prof. Dr. Wolfgang Weiß**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Europarecht und  
Völkerrecht, Universität Speyer,  
Senior Fellow am FÖV Speyer



*Eva-Maria Meyer:*

Meine Damen und Herren, mit einer Podiumsdiskussion zu dem Thema „Der EU-Haushalt nach 2020“ wollen wir uns hier noch einmal mit allen Vortragenden thematisch auseinandersetzen. Der Ablauf der Diskussionsrunde soll wie folgt sein: Wir wollen erst im internen Kreis einige Fragen diskutieren und würden Sie dann aber gerne noch in einer Art von Interaktion mit einbeziehen, weil ich glaube, jeder sollte hier noch die Gelegenheit haben einige Fragen zu stellen. Hierzu haben wir insgesamt eineinhalb Stunden Zeit.

Vielen Dank noch einmal an alle Vortragenden. Wir hatten einen sehr interessanten Tag und Herr Brenninkmeijer, Sie haben ja mit einem eher skeptischen, kritischen Blick die Runde beendet, aber auch einige Themen noch einmal besonders betont, wo vielleicht die Union reformbedürftig ist – auch über die Finanzen hinaus. Die Diskussion läuft ja jetzt doch schon seit zwei, drei Jahren sehr intensiv – ich glaube der neue MFR (Mehrjähriger-Finanzrahmen) wird im Grundsatz schon für Reformüberlegungen genutzt. Einigkeit besteht meiner Meinung nach bei allen Beteiligten, dass wir eine Reform brauchen. Die Frage ist natürlich nur wo, auf welcher Seite, Einnahmenseite und/oder Ausgabenseite. In welcher Hinsicht, bei der Struktur, bei der Dauer des MFR? Wie soll diese Reform aussehen? Wo können wir kürzen? Was sind die künftigen Herausforderungen für die Union? Was passiert nach dem Brexit? Also ganz viele Fragen, die sich stellen. Aber dass eine Reformbedürftigkeit besteht, ich glaube, das ist unstrittig. Wir sehen auch, dass die Reformbedürftigkeit nicht nur den EU-Haushalt betrifft sondern auch die Union insgesamt. Das zeigen auch die Überlegungen, die die Kommission oder das Europäische Parlament (EP) anstellen mit Blick auf die Union als solche. Und dieser Prozess ist ganz stark verbunden mit dem Prozess der Neuordnung der EU-Finanzen, weil das, was wir als wichtige EU-Politikbereiche künftig definieren, einhergehen muss mit Gedanken dazu, wie es finanziert werden kann.

Meine erste Frage geht an Herrn Hager, den ich hier auch auf dem Podium begrüßen darf. Herr Hager ist der Kabinettschef von Herrn Kommissar Oettinger und hat sich kurzfristig bereit erklärt, hier noch dabei zu sein. Wir würden Sie ganz gerne in die Diskussion einbeziehen, weil Sie ja den Einblick in die Tätigkeit von Herrn Kommissar Oettinger haben. Ich greife gleich einmal eine Frage auf. Wir haben viel gehört zu schwerfälligen Verfahren bei der Aushandlung des MFR, langwierige Diskussionen, die Mitgliedstaaten können sich erst in letzter Minute einigen. Jetzt wissen wir aber auch, Herr Oettinger hat im Laufe der letzten zwei



Wochen zu der Dauer des MFR einen Vorschlag in die Diskussion gebracht. Er hat gesprochen von einer nicht mehr siebenjährigen Laufzeit, sondern von fünf plus fünf Jahren. Was muss man sich konkret darunter vorstellen, Herr Hager?

*Michael Hager:*

Vielen Dank, dass ich hier die Runde spontan noch etwas bereichern darf. Das Thema der Dauer des nächsten Finanzrahmens muss man natürlich aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten. Das eine ist, natürlich haben wir Erfahrungen mit den sieben Jahren Programmperiode gemacht, und sie macht Sinn. Wir sehen ja auch in dieser Programmperiode wieder die Startschwierigkeiten und Anlaufschwierigkeiten, gerade was die Regionalfonds angeht. Ein fünfjähriger Rahmen würde da nicht wirklich helfen. Also, die guten Erfahrungen der sieben Jahre stehen aber im Widerspruch zu den Erwartungen, insbesondere des Europäischen Parlaments, den Finanzrahmen an den Wahlzyklus anzupassen. Dies hätte dann aber sozusagen einen „Dauermodus“ von Verhandlungen zur Folge. Also muss man sich die Frage stellen, ob das sinnvoll ist. Der Kommissar hatte dann bei einem Mittagessen mit den EU-Botschaftern mal den „Testballon“ steigen lassen der fünf-plus-fünf Jahre. Hintergrund ist dabei die Erwartungshaltung, dass wir doch mit dem Brexit in eine gewisse Phase der

Unsicherheit eintreten. Wir wissen also nicht, bei allem was wir jetzt auch immer festlegen, hält dies bei EU 27 wirklich sieben Jahre oder gibt es nicht die Notwendigkeit, eine frühere Nachsteuerungsmöglichkeit einzubauen. Man könnte also sagen, dass man über zehn Jahre gewisse Elemente eines Rahmens festlegt, dass man aber andere Elemente nach fünf Jahren entweder mit einer „sunset clause“ auslaufen lässt, und dadurch neu verhandeln muss, oder einfach eine „extended midterm review“ macht und sagt, gut, wir überprüfen nach fünf Jahren, ob es funktioniert und ob es Sinn macht oder ob nachgesteuert werden muss. Ich muss gestehen, wir haben das auch noch nicht durchdekliniert. Der Kommissar hat einen Testballon steigen lassen, und dass das die erste Frage ist, zeigt, wie interessant das Thema eigentlich ist.

*Eva-Maria Meyer:*

Wir haben uns selbst auch schon in Deutschland einmal überlegt, ob es Sinn macht den nächsten MFR wieder für sieben Jahre zu fassen oder ihn zu kürzen. Also ich weiß nicht, ob es erforderlich ist, ihn wirklich an die Legislaturperiode des Europäischen Parlaments anzuknüpfen. Da habe ich ein großes Fragezeichen. Aber zumindest, denke ich, hat die siebenjährige Laufzeit bisher immer eine gewisse Sicherheit gegeben, gerade für langfristige Programme. Wir sehen es auch dieses Mal wieder bei den Strukturfonds. Die laufen eigentlich jetzt erst richtig an. In diesem Haushalt mussten wir viel weniger Zahlungsermächtigungen ausbringen als ursprünglich gedacht, weil einfach die Programme sehr langsam anlaufen. Deshalb muss man sich natürlich bei einer Dauer von fünf Jahren fragen, würde es überhaupt Sinn machen? Oder hätte man nicht auch erst im vierten Jahr oder dann eben erst in den letzten beiden Jahren einen richtigen Lauf der Programme. Von daher, glaube ich, stellt sich da eine große Frage. Aber es ist ein interessanter Ansatz. Und wenn man damit die Verhandlungen ein bisschen entschärfen könnte, ist es zumindest überlegenswert.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Mein Name ist Dirk-Heiner Kranen vom Bundesfinanzministerium. Ich darf heute mit Frau Meyer diese Diskussion moderieren. Ich sehe da in den hinteren Reihen Studenten, junge Leute, die vielleicht nicht jeden Tag mit den Einzelheiten des Europäischen Haushaltsverhandelns befasst sind. Und deshalb würde ich gerne einen Schritt zurückgehen und unsere Experten fragen: Wir haben heute gehört, der Haushalt finanziert oft Prioritäten der Vergangenheit. Und auch der Kommissar – das darf ich vielleicht Ihnen sagen, Herr Hager, Sie waren leider nicht dabei – hat gesagt: „das gefällt ihm auch nicht alles, was da finanziert wird, aber alle wollten ja so weitermachen. Und alle würden bei ihm anrufen und würden ihn besuchen und was soll er da machen, wenn alle so viel Geld ausgeben wollen“. Das ist jetzt vielleicht meine erste Frage an Herrn Heinemann: Alle wissen, eigentlich müssten wir ein bisschen was reformieren, wir haben neue Prioritäten, es steht nicht mehr die Ernährungssicherheit an erster Stelle. Wenn wir so durch die Supermärkte gehen, scheint diese gewährleistet zu sein. Wie können wir es schaffen, dass wir neue Prioritäten im EU-Haushalt setzen. Also wie bekommen wir es hin, dass diejenigen, die heute profitieren, akzeptieren, dass Ihnen in der nächsten Finanzperiode etwas weniger zur Verfügung steht. Haben Sie da aus Ihrer wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung ein Rezept? Denn das ist ja ein Problem, was es nur auf europäischer Ebene gibt.

*Prof. Dr. Friedrich Heinemann:*

Ja, wenn man dieses ganze Politikfeld jetzt schon Jahre und Jahrzehnte verfolgt, dann könnte man so ein bisschen in eine frustrierte, passive Haltung verfallen und sagen, da tut sich ja sowieso nichts. Aber ich glaube, der Druck war selten so groß wie heute. Und wir wissen ja gerade aus der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Reformprozessen: Was Reformprozesse vorantreibt, das sind wirklich Krisen. Das ist ja schon eine Trivialerkenntnis, dass wir diese europäische

Multikrise haben, die wirklich inzwischen existentieller Natur ist. Dass Länder beginnen sich abzuwenden, dass vielleicht momentan noch mal wieder gut geht bei entscheidenden Wahlen, aber jedem klar ist, wenn Europa jetzt nicht liefert, dann geht das nicht mehr auf Dauer gut und wir riskieren wirklich die Existenz dieses Europas, wie wir es heute kennen und die Erfolge des Integrationsprozesses. Also ich glaube, der Reformdruck war selten so hoch wie heute. Das heißt auch, dass die Opportunitätskosten des status quo extrem hoch sind, also das Festhalten an dieser Vergangenheitsorientierung des Haushalts. Wir wissen, diese drängenden Aufgaben, ich glaube, die waren noch nie so sichtbar für Wähler, Politiker und auch Interessengruppen wie heute, nämlich eben die Flüchtlinge, die an der Tür anklopfen, oder die ganze sicherheitspolitische Frage. Dies ist so augenfällig geworden. Also würde ich einmal so formulieren: Dieser Reformdruck, den muss man natürlich jetzt nutzen und kanalisieren, um dann die Reformen hinzubekommen. Als Ökonom muss man noch hinzusetzen, man muss natürlich die Verlierer kompensieren. Und mir ist völlig klar, man kann nicht die EU-Agrartransfers, die Hektarbeihilfen, von heute auf morgen einfach wegnehmen. Man muss, wie man das üblicherweise macht in solchen Reformprozessen, das langsam auslaufen lassen. Man muss zumindest für einige Jahre eine gewisse Sicherheit geben, aber man muss eine Perspektive für den Ausstieg aus diesen Transfers bieten. Da finde ich so eine fünf-plus-fünf Jahres-Perspektive sehr interessant, dass man sagt, „Leute, ihr habt noch einmal fünf Jahre Ruhe, aber in der zweiten Fünf-Jahres-Perspektive gehen wir langsam in den Sinkflug, etwa bei der Säule I der gemeinsamen Agrarpolitik.“ Und das müsste man miteinander verknüpfen. Wenn das jetzt wieder nicht gelingt, dann ist eine einmalige Chance verpasst, und dann muss Europa sich sein Scheitern auch



selber zuschreiben.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Sie hatten einmal die These aufgestellt, dass die Entscheidung über eine Reform und das zeitliche In-Kraft-Setzen entkoppelt werden sollte. Diejenigen, die über eine Reform entscheiden, brauchen nicht die politischen Konsequenzen tragen, sondern dass dies die Nachfolger sind, die in fünf oder zehn Jahren dran sind. Sodass man jetzt eine mutige Entscheidung treffen kann, die Konsequenzen aber erst in fünf oder zehn Jahren eintreten. Wäre das vielleicht eine Lösung?

*Prof. Dr. Friedrich Heinemann:*

Ja, genau. Dass ist das, was ich gerade schon andeutete, eine verzögerte Implementation. Damit haben wir in Deutschland mit der Schuldenbremse gute Erfahrungen gemacht, dass man Entscheidungen trifft, die natürlich möglichst glaubwürdig, möglichst auf Verfassungsrang festgeschrieben werden, aber noch nicht unmittelbar eintreten. Das wäre eine Möglichkeit. Dass man heute ein Paket schnürt, etwa für die Landwirte: „Ihr habt jetzt noch einmal für eine gewisse Anzahl an Jahren Ruhe, aber danach müsst Ihr Euch darauf einstellen.“. Und man muss dann auch verbindlich vereinbaren, dass diese Mittel auslaufen und sozusagen der Strukturwandel, der dadurch ausgelöst wird, jetzt in den nächsten Jahren noch abgefedert wird. Ich denke, das sind gangbare Wege.

*Eva-Maria Meyer:*

Es wäre natürlich am schönsten, wenn wir mit einem neuen Haushalt bei Null beginnen könnten und neu starten könnten. Das ist utopisch, da kommen wir nicht hin. Aber vielleicht muss man sich bei der Frage, welche Ausgaben wir leisten müssen, auch einmal die rechtliche Seite ansehen. Herr Weiß, da blicke ich jetzt einmal auf Sie. Sie haben uns ja viel erzählt heute Morgen, insbesondere zu rechtlichen Fragen der Einnahmenseite. Ich frage mich aber, was ist denn mit

der Ausgabenseite. Die Rechtsgrundlagen, die der EU-Vertrag enthält für den Agrarbereich, für Kohäsion, für die anderen Politikbereiche, können die Mitgliedstaaten da eine Finanzierung in der bestehenden Art und Weise überhaupt erwarten und verlangen? Mit Sicherheit nicht, meiner Meinung nach. Aber was können die Mitgliedstaaten erwarten? Was ergibt sich aus diesen Rechtsgrundlagen an Rechten, an Ansprüchen? Könnte man da nicht auch darauf zurückkommen und sagen, die Rechtsgrundlagen bedeuten nicht, dass wir im Agrarbereich z.B. ohne Kofinanzierung auskommen müssen.

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*:

Wir haben natürlich im Unionsrecht gewisse Politikfelder benannt, auf denen die Europäische Union tätig wird. Die Agrarpolitik ist dort natürlich genannt, aber da steht nirgendwo drin, dass das 39% des Unionshaushaltes sein müssen. Da steht auch nicht drin, wie das genau durchgeführt wird, was da in Säule I und Säule II gehört, ob man mehr direkt oder indirekt finanziert und dergleichen mehr, ob man kofinanziert oder nicht, in welchen Instrumenten Subventionen für die Agrarreform oder für die Agrarpolitik fokussiert werden. All das ist dem politischen Prozess natürlich komplett überlassen. Das heißt, dass das, worüber wir heute sprechen, in der Regionalförderungspolitik oder in der Agrarpolitik und natürlich auch in denkbaren zusätzlichen Politikfeldern, zunächst einmal das Ergebnis des politischen Prozesses in Gestalt dann von sekundärrechtlichen Regelungen ist, auf die man sich vor vielen Jahren eingelassen hat, um dort dann festzulegen, wie denn Agrarpolitik aussehen soll. Mit welchen Instrumenten und damit mit welchen Kosten man in diesem Bereich tätig wird. Also auf der primärrechtlichen Ebene kann man wirklich eindeutig erkennen, der politische Prozess kann das alles umsteuern. Wir wissen ja, dass die Agrarpolitik schon wiederholt Gegenstand von Reformen war. Die Ausrichtungsvorgaben etwa für die Agrarpolitik kamen eher von außerhalb des Unionsrechts, also etwa aus dem Welthandelsbereich. Dort gab es Impulse in den 90er Jahren, weil man sich über bestimmte

Bereiche einer Reform des Agrarhandels auf der WTO-Ebene geeinigt hat, sodass die Europäische Union ihre Agrarpolitik und Agrarförderung dann in eine bestimmte Richtung verändern musste. Diese Umsteuerung mehr zur direkten Einkommensbeihilfen und dergleichen mehr. Das war ja eher Folge von einem WTO-rechtlichen Vorgang, d.h. wir sind hier nicht in einem Bereich des Primärrechts, das uns Vorgaben festlegt, sondern hier ist der politische Prozess der Offenheit übergeben. Natürlich muss man auch die völkerrechtlichen Bindungen, die man eingegangen ist, berücksichtigen, aber die bestehen allenfalls im agrarpolitischen



Sektor und lassen viel Spielraum, die Subventionen in der EU zu senken. In der Regionalförderung haben wir gar keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Auch da ist dem politischen Spielraum vollkommen Tür und Tor geöffnet. Und das heißt natürlich auch, dass wir die Möglichkeit haben, rechtlich gesehen, diese Prämissen und die Prioritäten neu zu setzen. Mein Plädoyer war ja nur aufgrund der verschiedenen Grundsätze, die wir jetzt primärrechtlich

im Vertrag von Lissabon verankert haben, das auch ernst zu nehmen und zu versuchen, das stärker in der Gewichtung der Haushaltsprioritäten einzubringen.

*Eva-Maria Meyer:*

Wir haben natürlich einfach sehr viele Besitzstände in diesen Bereichen, von denen man schwer wieder herunterkommen kann. Aber noch eine kurze Nachfrage. Was würde es denn zum Beispiel bedeuten, wenn wir jetzt wirklich sagen, wir führen im Agrarbereich auch eine umfassende Kofinanzierung ein? Es gibt Mitgliedstaaten, das haben wir auch schon gehört, die dann sagen: „Dann wird es keine Agrarfinanzierung mehr bei uns geben.“ Ich glaube, diese Auffassung be-



steht auch. Damit würde man ja dann zu dem einen Punkt kommen, dass man Landwirte in einem Land schlechter stellt, als in einem anderen. Sehen Sie darin irgendeine Gefahr für die Union insgesamt?

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*:

Also zunächst einmal kann das natürlich zu Folgen auf rein mitgliedstaatlicher Ebene führen. Natürlich braucht so eine Umsteuerung eine Übergangsphase. Herr Heinemann hat es angesprochen. Auch als Jurist kann ich natürlich sagen, eine gewisse Übergangsphase ist erforderlich, denn wenn die EU durch Zusagen und Förderungen entsprechende Veränderungen in der Agrarstruktur eingeleitet hat, dann gibt es Vertrauensschutz, für die, die an solchen Projekten und Programmen teilhaben. Darüber wacht auch der Europäische Gerichtshof. Das kann man nicht so ohne weiteres dann vollkommen ausbremsen. Aber man kann es abschmelzen, man kann die Wege einleiten, das zu ändern. Das geht natürlich. Und wenn man sagt, wir wollen da stärkere Kofinanzierung und ein Mitgliedstaat steigt aus, dann muss er die Konsequenzen dafür doch national auch selber tragen und sich überlegen, was heißt das dann für meine Wählerschaft. Evtl. werden meine Gerichte mich dann zur Verantwortung ziehen im Hinblick auf Rechtstitel des Vertrauensschutzes und der Wahrung der berechtigten Interessen und dergleichen mehr.

*Dirk-Heiner Kranen*:

Nachdem wir jetzt wissen, dass das Primärrecht keine schwerwiegenden Grenzen setzt und Sie sagen, das ist das Ergebnis des politischen Prozesses und nicht von rechtlichen Zwängen, Herr Professor Weiß, dann weiß jeder, was am Anfang des politischen Prozesses steht? Und ich schaue nach rechts zu Herrn Hager – der Kommissionsvorschlag steht am Anfang des politischen Prozesses. Es sind nicht die Nettozahler die etwas vorlegen, es ist die Kommission, die einen Vorschlag erarbeitet, der dem europäischen Geist am besten entspricht. Auf was

können wir uns denn einstellen, Herr Hager?

*Michael Hager:*

Wenn man Kommissar Oettinger kennt, weiß man, dass er die Dinge auch anpackt. Ich würde mich als Mitgliedstaat schon darauf einstellen, dass sich dann einiges verändert oder zumindest einige Punkte gebracht werden, die Änderungen bringen. Ganz praktisch: „minus UK“ heißt, der Haushalt, der Topf, wird kleiner. Das heißt, wir müssen uns damit auseinandersetzen, dass nicht alles, was bisher finanziert worden ist, in Zukunft finanziert werden wird, es sei denn, das Bundesfinanzministerium und möglicherweise andere Ministerien sagen, wir stocken finanziell auf. Also gehen wir mal davon aus, es ist einfach weniger da. Dann müssen wir uns natürlich darüber klar werden, wo sind Schnitte zu setzen? Wo ist „plastic surgery“ zu machen? Und da sind natürlich auch Schmerzen auszuhalten. Also im Agrarbereich: Natürlich, man kann Kofinanzierung bringen, das würde die Mitgliedstaaten auch stärker in die Pflicht nehmen. Es ist ja sehr leicht, immer diese Frage der landwirtschaftlichen Beihilfen und Direktzahlungen nach Brüssel abzutreten und sich selber da rauszuhalten. Also ein gewisser Kofinanzierungsanteil würde die Mitgliedstaaten stärker in die Verantwortung nehmen. Bei den regionalen Fonds, wir hatten es ja vorher gesehen an den Beispielen, die Pop-Akademie als ein extremes Beispiel, die Fahrradwege im Altmühltal, etc. Die Frage ist auch, wie man sicherstellen kann, dass das Geld dahingeht, wo wirklich die Notwendigkeit ist. Kohäsion heißt ja nicht, wir gehen mit der Gießkanne über den gepflegten Rasen, sondern es muss darum gehen, wo die braunen Stellen sind, wo das Gras nicht wächst, dort Wasser zu bringen, damit die Regionen aufholen können und sich entwickeln können. Also auch da könnte ich mir gut vorstellen, dass wir uns das ansehen.

*Eva-Maria Meyer:*

Wir sprechen ja immer, wenn es auch um Kofinanzierung geht, von der Aufrechterhaltung der „Ownership“ bei den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sollen auch merken, dass Politiken und deren Umsetzung einfach etwas kosten und es soll nicht alles umsonst sein. Der Begriff „Ownership“ führt mich, Herr Thöne, zu Ihrem Thema, dem Finanzausgleich. Unser Minister sich hat am Wochenende in einem Spiegelinterview auch zu Transfers innerhalb der EU geäußert. Er hat gesagt, eine Gemeinschaft braucht unter Umständen einfach auch Transfers bis zu einem gewissen Grad, weil es schwache und stärkere Beteiligte oder Partner gibt und wir diese Transfers auch schon haben. Wir haben ja einen Ausgleich, Sie haben es ja auch selbst dargestellt: Wir haben den EU-Haushalt als Transferinstrument, wenn man so will. Wir haben auch den Rettungsmechanismus ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) als Transfermechanismus. Wo würden Sie aber da trotzdem die Grenze sehen? Wie weit könnten die Mitgliedstaaten eventuell noch gehen? Wäre die Notwendigkeit überhaupt da für weitere Transfers oder müsste man da nicht eben auch wirklich sagen: Jeder Mitgliedstaat muss erst einmal in seinem eigenen Bereich sehen, wie er zurechtkommt. Wir sprechen da ja auch immer von der Umsetzung von Strukturreformen, die auch erst mal im eigenen Interesse und aus eigener Kraft geschafft werden sollen.

*Dr. Michael Thöne:*

Wenn wir uns über die Frage der Ausgabenprioritäten und „Wer soll es finanzieren?“ unterhalten will ich Folgendes sagen: Wir haben auf der einen Seite den gemeinsamen Text, der den ganzen Tag durchgelaufen ist, nämlich dass wir sagen, es wäre gut, wenn die Europäische Union mehr tatsächlich europäische Dinge tut – auch wenn sie visionär sind. Wir reden von Europäischer Armee, mehr innerer Sicherheit, mehr grenzübergreifender Sicherheit, Forschungspolitik etc. Dinge, wo es unmittelbar klar ist, dass wir da einen europäischen Mehrwert haben und wo wir eigentlich auch wissen, dass die Europäische Union – z.B. Klima-

schutz – dies tatsächlich auch einheitlich besser machen kann, als wenn das ein Konglomerat der Einzelnen ist. Dann reden wir davon, dass wir sagen, in Ordnung, wir haben hier Aufgaben, die wir dieser Zentrale, die wir dafür haben, übertragen wollen. Und genauso reden wir – umgesetztes Subsidiaritätsprinzip – eigentlich auch dafür, dass wir uns fragen müssen, wie viele von diesen Transfers – ich sprach ja heute über Einkommenstransfers – tatsächlich die Schwachen stützen, dass sie selber in der Lage sind, auch ihre Ziele umzusetzen. Das ist etwas anderes als der „Goldene Zügel“, den wir eben halt mit sehr vielen, sehr



differenzierten, umständlichen Programmen fahren und die tatsächlich gerechtfertigt werden mit diesem „dann haben wir ein gemeinsames Interesse, da binden wir uns gegenseitig aneinander dran“. Dieses gemeinschaftliche Tun, also die verschiedenen Ebenen tun über Transfers etwas zusammen, ist etwas was wir aus dem deutschen Kontext

immer als Politikverflechtung bezeichnet haben. Das heißt, alle machen ein bisschen mit, alle machen etwas zusammen, aber keiner ist mehr richtig für die Aufgabe und das Ergebnis verantwortlich. Der Erfolg hat typischerweise viele Väter und bei den Misserfolgen sind es immer die anderen gewesen. Oder im Zweifelsfall sagt man es ist immer Brüssel gewesen. Das ist ein wichtiges, gemeinsames Band, man kann Brüssel immer die Schuld geben. Aber da müssen wir uns im Grunde entscheiden, in welche Richtung wir stärker gehen wollen. Wollen wir stärker diesen europäischen Geist über diese echten europäischen Güter verfolgen, das ist politisch gesehen – also ökonomisch würde man sagen allemal – nicht ganz ungefährlich. Ich wüsste selber jetzt nicht, ob eine Kürzung der Agrarpolitik bei den französischen Wählern eher als eine Stärkung des europäischen

Gedankens oder als eine Schwächung des europäischen Gedankens verstanden wird. Unabhängig davon, dass wir uns hier auf dem etwas abstrakteren Niveau darauf einigen können, dass das ja eigentlich eine nationale oder eine regionale Aufgabe sein sollte und wir froh wären, wenn es sich nie in diese Intensität entwickelt hätte. Aber gerade in dieser krisenwackeligen Situation ist es die Aufgabe, nicht zu sagen „Oh, da fassen wir lieber nichts an.“ Das bringt uns tatsächlich nicht aus der Krise heraus. Herr Heinemann hat es gesagt, die Aufgabe ist tatsächlich vor allen Dingen eine massiv kommunikative Aufgabe. Zu sagen, selbst wenn wir Transfers zurückfahren und die Verantwortlichkeiten wieder etwas klarer zueinander ordnen, läuft es darauf hinaus, dass das Europa ist. Das muss man sehr stark kommunizieren, weil wir haben natürlich über viele Jahrzehnte auch unseren Mitbürgern beigebracht, dass man Europa eben genau daran erkennt: Dass es eben Agrarpolitik ist, dass man auch an der Pop-Akademie ein europäisches Fähnchen hängen hat. Und das muss man dann sozusagen wieder aus den Köpfen langsam herauskriegen und zwar mit positiven Bildern und nicht nur mit Entzug.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Positive Bilder, das ist ja heute eine sehr positive Veranstaltung. Ich habe eben gesehen, die Kollegen aus den Nettozahlerländern haben gezuckt, Herr Hager, als Sie gesagt haben, wenn Deutschland bereit ist mehr zu bezahlen, braucht die Kommission nicht kürzen. Deutschland steht nicht alleine. Nein, es gibt eine Reihe von Ländern, die mehr in den EU-Haushalt einbezahlen als sie rausbekommen und dies gerne tun für den europäischen Gedanken. Aber, sehen Sie, Großzügigkeit hat auch irgendwann seine Grenzen. Ich möchte jetzt den Fokus unserer Diskussion von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite schwenken, da hatten wir, meine ich, einen kleinen Dissens. Wir hatten Herrn Prof. Büttner, der gesagt hat „Wir haben sehr viele Probleme in Europa aber auf der Einnahmenseite haben wir kein Problem“. Auf der anderen Seite hatten wir Herrn Brenninkmeijer und

Herrn Weiß, die den Eindruck erweckt haben, es fehlt etwas im europäischen Haushaltshaus. Es fehlt eine eigene Einnahme, ein richtiges Eigenmittel. Also sie beide sehen da schon eine Problematik. Vielleicht Herr Brenninkmeijer, glauben Sie, mit einer Europäischen Steuer wird Europa gerettet?

Prof. Dr. *Alex Brenninkmeijer*:

Naja, Europa retten. Ich glaube, dass es sehr wichtig ist, drei Fragen zu unterscheiden. Die erste Frage ist: Warum?, die zweite Frage ist: Wie viel? und die dritte Frage ist: Wofür? Und wir sind immer im Gespräch über *Wie viel* und *Wofür*. Und die Bürger fragen sich *Warum*. Das ist die wichtigste Frage. Und die Warum-Frage, das betrifft all die Sachen, die die Mitgliedstaaten sich selber nicht leisten können, z.B. die Sicherheit in Europa. Das ist ein sehr wichtiges und sehr bedrohendes Geschäft: Migration, Klima und so weiter. Es gibt sehr, sehr wichtige Sachen in dieser Zeit, die sehr bedrohend sind für die Bürger. Wenn man sagt, wir können die Probleme lösen, aber wir brauchen dafür eine gemeinsame Anstrengung, dann wird jeder sagen: „Ah ja, das ist sinnig, das verstehe ich.“ Und wenn man das sagt, ist es auch kein Problem, zu sagen, dann sollen wir dies auch durch gemeinsame Leistung finanzieren. Und ob wir das einen Zins nennen oder etwas anderes ist nicht so wichtig. Aber das Problem der europäischen Zusammenarbeit ist, dass wir derzeit einen Beitrag der Mitgliedstaaten haben. Und wenn man einen Psychologen fragt, wenn man einen Verein macht oder einen Freundeskreis und man erhebt eine Summe für die Mitgliedschaft zu diesem Kreis und nachher verteilt man das für allgemeine Ziele in dem Kreis. Was wird geschehen? Da wird der Psychologe sagen, das gibt „Krieg“. Und das ist das Problem Europas, dass wir ein Modell eingeführt haben, das einen „Krieg“ gibt. Und der Mehrjahresfinanzrahmen gibt Frieden. Es ist ein Friedensvertrag.

Und sieben Jahre das gibt Sicherheit, fünf Jahre weniger. Aber in dieser Zeit mit all den Krisen soll es vielleicht um zwei Jahre gehen oder ein Jahr. Das ist die richtige Frage: Welche Probleme sollen wir lösen? Und in diesem Sinne glaube ich,

dass wir uns auf die Frage konzentrieren sollten, warum wir in Europa zusammenarbeiten. Und das ist eine ganz andere Frage als die technische Frage darüber „Wie soll der Mehrjahresfinanzrahmen aussehen?“.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Herr Prof. Büttner, stimmt das? Ist das Verteilen von EU-Beiträgen die Ursache aller europäischen Krisen? Nicht aller, aber ist das ein Problem, müssen wir das abschaffen?

*Prof. Dr. Thies Büttner:*

Vielen Dank für die Frage. Ich hatte den Vorredner aber anders verstanden und muss seine Position eigentlich unterstützen. Das *Warum* ist eigentlich entscheidend. Was soll Europa tun? Und so redet man auch in der Finanzwissenschaft über die Finanzen eines Staates. Man stellt sich zunächst die Frage, was für eine Aufgabe soll



der Staat übernehmen? Es ist auch die erste Frage, die man im Finanzausgleich hat. Nicht, wer kriegt wie viel Geld, sondern wer soll welche Aufgaben übernehmen. Es beginnt eigentlich immer mit den Aufgaben und deswegen finde ich den Punkt des *Warum* ganz entscheidend. Und ich hatte es so verstanden, dass die Frage, wie das jetzt finanziert wird, sekundär ist. Und das würde ich teilen. Und ich würde sogar im Gegenteil denken, wenn man jetzt versucht, das Pferd von Hinten aufzuzäumen, geht sehr viel verloren auch an Fokus auf diese wichtige Frage, was wir eigentlich mit dem europäischen Haushalt wollen. Es ist ja so: Es wird gerade so getan, als hätten wir keinen europäischen Haushalt. Aber wir haben einen europäischen Haushalt und damit ist eine fundamentale Vorausset-

zung geschaffen, finanzielle Mittel aufzubringen für europäische Projekte. Und die Frage, die wir uns stellen müssen ist, ob es uns gelingt, aus diesem Potential nun auch tatsächlich sinnvolle Projekte auf den Weg zu bringen. Das scheint ja doch die Frage zu sein. Und es scheint nicht unser Problem zu sein, dass wir Finanzierungsschwierigkeiten für den Haushalt haben. Ich würde sagen, im Prozessualen liegen viele Schwierigkeiten. Aber ich würde sagen, die Frage ist eher, *Wer* bestimmt eigentlich was mit dem Geld passiert und *Wofür* das Geld verwendet wird. Und da wäre meine Sicht einfach ein bisschen offener und demokratischer und ich würde dem Parlament das Recht geben, hier sich stärker einzubringen. Aber ich denke eben die Warum-Frage ist entscheidend und diese Frage welche Finanzierungsinstrumente zur Verfügung stehen ist tatsächlich sekundär. Und ich glaube auch eben darum, um Ihre Frage zu beantworten, dass die Frage, wie das finanziert wird, nicht der Grund ist für die Schwierigkeiten, die wir jetzt haben.

*Eva-Maria Meyer:*

Herr Weiß, Sie hatten gesagt, insbesondere andere Eigenmittel könnten die Prioritätensetzung der Union unterstützen. Können Sie da vielleicht noch ein paar weiterführende Erläuterungen geben? Ich glaube, darüber besteht kein Konsens hier in der Runde. Deshalb wäre es vielleicht noch einmal wichtig, dazu noch etwas mehr zu hören.

*Prof. Dr. Wolfgang Weiß:*

Ich will natürlich nicht denen widersprechen – da bin ich ganz bei meinen volkswirtschaftlichen Kollegen – die sagen, wir brauchen eine Umsteuerung, eine Ausrichtung an den EU-Prioritäten für die Ausgaben. Aber ich würde doch dafür plädieren, das Bild des EU-Haushalts komplett zu sehen. Da gibt es nicht nur eine Ausgaben- sondern auch eine Einnahmenseite. Und wenn man sich Gedanken macht – wir sprechen jetzt etwas visionär – über die Frage, wie wollen wir das



Gesamtsystem des EU-Budgets ausrichten, dann ist es doch auch relevant zu erkennen, dass eine Union, die bestimmte Funktionen und Zuständigkeiten wahrnimmt, in ihrem Einnahmen- als auch in ihrem Ausgabensystem über Möglichkeiten der Generierung von Einnahmen und Ausgaben verfügen sollte, in denen sich auch die Prioritäten, die Zielsetzungen und die Zuständigkeiten der Europäischen Union besser abbilden als das bisher der Fall ist. Ich habe schon in meinem Vortrag darauf hingewiesen, dass historisch gesehen mit dem Maastrichter Vertrag ja dieses Bekenntnis zur Finanzierung der EU aus nationalen Zuweisungen bewusst beseitigt wurde. Das war der Maastrichter Vertrag. Das heißt, der Vertrag in dem die Europäische Union eingeführt worden ist und in dem wir einen großen Schritt vorwärts hatten in Richtung einer politischen Integration. Und wenn man eine Europäische Union errichtet in Richtung einer politischen Integration, die ja mit Maastricht ansetzte, dann entspricht das und entsprach es durchaus konsequenterweise diesem Denken zu sagen, wir wollen jetzt auch von nationalen Zuweisungen an die EU zur Finanzierung der EU, wie bei normalen internationalen Organisationen weg kommen und im Sinne einer politischen Integration, einer politischen Einheit, diese eben auf Eigenmittel stützen. Das war der Sinn und Zweck dieser Wende, weswegen man den Begriff der nationalen Zuwendungen gestrichen hat und den Begriff der Eigenmittel in den Vertrag hineinnahm, um deutlich zu machen, wir brauchen hier auch insoweit eine gewisse Hoheit, wenigstens Ertragshoheit. Es ist klar, dass die Union kein Steuererfindungsrecht hat, dass die Finanzautonomie eben nicht bei der Union liegt. Da sind wir vollkommen einig hier. Aber es besteht ein Auftrag, die Union stärker auszustatten mit Eigenmitteln, mit einer eigenen Ertragshoheit. Und ich denke, das ist auch ein Baustein dafür, um diese Diskussion über Nettosalen und „Was krieg ich zurück?“, „Was ist der Zu-, was ist der Abfluss?“ zu überwinden. Wenn man sich deutlich macht, dass das eben keine Zuweisungen an die EU aus dem nationalen Haushalt sind, sondern dass die EU sich möglichst im großen Umfang aus Eigenmitteln mit eigener Ertragshoheit finanziert.

*Eva-Maria Meyer:*

Mich überzeugt das noch nicht so richtig, muss ich sagen. Aber ich hätte auch noch einmal eine Nachfrage. Was für Auswirkungen hätte es für die Mitgliedstaaten selbst, wenn man jetzt sagt, in Ordnung, ihr müsst aus einer neu zu schaffenden Steuer die Mittel an den EU-Haushalt abführen? Man würde ja eventuell entweder eine Überbesteuerung des Bürgers herbeiführen, Herr Büttner, Sie hatten das ja auch angesprochen. Oder man würde eine Steuer, die bisher auf nationaler Ebene erhoben wird, künftig auf EU-Ebene übertragen. Dadurch würde den Mitgliedstaaten unter Umständen ja ein gewisses Steuersubstrat entzogen werden. Wie sehen Sie das? Ich sehe da ein großes Problem. Ich weiß nicht, ob die Mitgliedstaaten da mitmachen würden. Hingegen funktioniert der Ausgleich, so wie er bisher stattfindet über BNE, gut. Da werden die Mitgliedstaaten auch nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingestuft. Aber wenn man Ihnen künftig auferlegt, Einnahmen die bisher dem nationalen Haushalt zugeflossen sind, künftig an die Union abzuführen, sehe ich dies als Problem.

*Prof. Dr. Wolfgang Weiß:*

Ich hatte ja gesagt, dass meine Konstruktion darauf zurückgeht, dass man sich im Eigenmittelbeschluss auf diese Art Unionssteuer festlegt. Das kann die Union nicht kraft eigener Hoheit machen und damit impliziert das natürlich, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, neue Steuern einzuführen – die Beispiele sind hier ja schon genannt worden im Interesse natürlich entsprechend einer Steuerung, etwa im Hinblick auf umweltpolitische Zielsetzung und dergleichen mehr. Oder aber bei bereits erhobenen Steuern, zumindest zu einem Stück weit, darauf zu verzichten. Das wäre natürlich dann ein stärkerer Einschnitt in den nationalen Haushalt. Aber im einen wie im anderen Fall, es geht ja auch bei den nationalen Zuwendungen darum, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, Mittel aus ihrem

Haushalt abzugeben. Das hätte dann auch Einfluss auf die Steuersystematik. Das setzt voraus, dass man bereit ist, wenn man gewisse Steueranteile umwidmet, auf diese Einnahmen zu verzichten. Aber der Gewinn liegt darin, dass die Union Ertragshoheit bekommt und einen Fortschritt bzgl. der Finanzautonomie hat. Ob die bisherige Systematik wirklich Leistungsgleichheit und Belastungsgleichheit sicherstellt, das kann man natürlich postulieren, indem man sagt, Gleichheit bedeutet, dass jeder gleich belastet ist. Aber für mich als Jurist stellt sich die Frage, was heißt denn Belastungsgleichheit? Ist es nicht auch fair, dass der, der ein höheres Einkommen hat, dann eben nicht nur in absoluten Zahlen sondern auch in relativen Zahlen eine höhere Belastung trägt. Und wenn man dann entsprechend Finanzsteuern einführt oder Steuern auf anderer Bemessungsgrundlage, könnte das dazu führen, dass die Steuergerechtigkeit nicht unbedingt zurückgehen muss, sondern dass sie durchaus bei wirtschaftlicher Betätigung im Binnenmarkt dann dort zugreift, wo eben große Umsätze erzielt werden unabhängig von der Frage, auf welchem Territorium das geschieht. Wir wissen natürlich, dass es realistischer Weise wahrscheinlich in den Mitgliedstaaten mehr stattfinden wird, auf deren Territorium eine hohe Wirtschaftsleistung erbracht wird. Aber das ist dann durchaus dem Gedanken der Lastengerechtigkeit entsprechend.

*Eva-Maria Meyer:*

Herr Brenninkmeijer, wollten Sie noch ergänzen?

Prof. Dr. Alex Brenninkmeijer:

Na ich glaube auch, dass es sehr wichtig ist, auf die Proportionalität zu achten. Wenn man es eine Steuer nennt, kann das sehr abschreckend wirken. Aber wenn man in Bezug setzt, wie viel Geld notwendig ist, für welche Zwecke, ist es oft anders. Zum Beispiel für Migration braucht man 10 Milliarden. Auf das große Ganze in Europa ist das fast nichts. Und ich glaube, dass, wenn man damit anfängt „Es soll eine Steuer geben“, dann kommt man ganz einfach in sehr schwere

Diskussionen, die nicht aufzulösen sind. Aber wenn man die Frage stellt, „Will Europa 10 Milliarden investieren für dies oder das (z.B. Migration) und wie sollen wir dann eine Lösung finden?“, dann werden manche Bürger sagen: „Ja natürlich, das soll man machen“. Es ist aus dem Blickwinkel zum Beispiel vom Finanzministerium ein ganz großes Problem. Aber ist es für die Bürger ein wirkliches Problem? Ich glaube es nicht.

*Dirk-Heiner Kranen:*

So jetzt würde ich sagen, öffnen wir die Diskussionsrunde für das Publikum. Und da Herr Hager in 10 Minuten weg muss: Wenn jemand Herrn Hager eine Frage stellen möchte, wäre das jetzt der richtige Moment. Und bevor sich hier bei den Zuschauern eine Frage im Kopf formuliert – Herr Hager, meine Frage an Sie: Wir haben gehört, Flüchtlinge und Migration scheinen gar nicht so einen hohen Finanzbedarf zu haben. Aber man hört ja öfter auch dieses Argument „Solidarität ist keine Einbahnstraße“. Es können die Nehmerländer nicht erwarten, dass die Geberländer ihnen weiterhin hohe finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, wenn sie auf der anderen Seite nicht bereit sind, sich an der Bewältigung der Flüchtlingskrise zu beteiligen. Gibt es so einen Zusammenhang? Spielen oder spielten diese Überlegungen bei der Kommission (z.B. bei der Vorbereitung des Weißbuchs) eine Rolle?

*Michael Hager:*

Jetzt wird es natürlich hochpolitisch und sehr sensitiv. Also die Frage der, nennen wir es einmal „Bestrafung“ derer, die auf der Migrationsseite nichts gemacht haben, via Strukturfonds halte ich für sehr schwierig. Ich würde davon abraten, dass wir dieses „Schlachtfeld“ – Haushaltsfragen sind ja ohnehin ein „Schlachtfeld“ – noch zusätzlich aufblähen mit solchen Reziprozitätsgeschichten. Also ich würde davon dringend abraten.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Und schon gibt es eine Frage im Publikum. Bitte schön.

*Diskussionbeitrag:*

Ja vielen Dank Herr Kranen. Wir haben viel über europäischen Mehrwert gehört heute. Und ein Thema was immer wieder kommt, ist die Verteidigung: Das wäre der europäische Mehrwert. Darf ich eine Frage an Herrn Hager und Herrn Weiß stellen: Wir wissen, der EU-Vertrag gibt nur beschränkte Möglichkeiten, auf EU-Ebene irgendetwas gemeinsam zu finanzieren. Deshalb die Frage: Wie kann man das rechtlich machen und was plant die Kommission? Wir haben schon gehört, dass vielleicht sogar eine eigene Rubrik eingerichtet werden sollte für Verteidigung und den Außenbereich. Was ist möglich oder wird es am Ende nur intergouvernemental laufen können?

*Michael Hager:*

Sagen wir mal so: In der Tat sind primärrechtlich natürlich enge Grenzen beim Thema Verteidigung gesetzt. Auf der anderen Seite haben wir natürlich mit „dual use“ wie auch immer, auch Potential, was man heben könnte. Es gibt ja die Mitteilung vom letzten Jahr, wo wir zwei Bereiche für Aktivitäten benennen: Verteidigungsforschung als einen Bereich und als zweiten Bereich Capability. Da müssen wir dann natürlich sehen, dass wir eine saubere juristische Lösung haben, um eben nicht in die Verlegenheit zu kommen, dass wir hier über die Grenzen gehen. Die große Frage wird natürlich sein, inwieweit alle Mitgliedstaaten mitmachen und das Thema Verteidigung, das im Moment das große „Buzz-Word“ ist, das jeder im Munde führt, ob das auch über Monate und Jahre hält und wie viel Bereitschaft da ist, gemeinsam dafür aufzukommen. Und da kommen wir wieder auf die Ausgangssituation, wenn der Topf kleiner wird und zusätzlich noch die Verteidigung finanzieren soll, wer gibt von seinem Kuchen etwas ab? Ob es eine eigene Rubrik wird, ist fraglich. Aber in die Rubrik innere und

äußere Sicherheit würde es passen. Ich wäre ohnehin dafür, dass man sich bei der Architektur und bei den Rubriken ansieht, ob man das nicht eher „eindampft“. Auch was die Flexibilität innerhalb der Headings, innerhalb der einzelnen Bereiche angeht, tun wir uns, glaube ich, eher einen Gefallen, wenn wir das größer setzen, als wenn wir kleinteilig fahren.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Ja, Herr Weiß wollte, glaube ich, noch kurz reagieren.

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß:*

Kurz zur Frage der Kompetenz. In der Tat, auf der derzeitigen Basis der Verträge kann man das nur so machen, dass die Mitgliedstaaten im Eigenmittelbeschluss – der zwar formal vom Rat ausgeht, dann aber ratifiziert werden muss – Eigenmittelkategorien festlegen und sich hierin dann festlegen auf eine bestimmte, neue Art von Steuer, die man dann konkret benennt und deren Grundlagen man im Eigenmittelbeschluss festlegt. Und das ist dann eine Steuer, für die die Ertragshoheit der EU zugewiesen wird. Die Regelung selbst im Grundsatz muss im Eigenmittelbeschluss enthalten sein und wird dann ratifiziert, insoweit haben wir eine Hoheitsrechtsübertragung. Das ist, denke ich verfassungsrechtlich eine saubere Lösung, und die Details, etwa des Erhebungsverfahrens, könnten durch weitere, konkretisierende Verordnungen geklärt werden.

*Eva-Maria Meyer:*

Dann würde ich das Wort dem nächsten Teilnehmer erteilen.

*Diskussionsbeitrag:*

Vielen Dank. Meine Frage richtet sich auch an Herrn Hager. Die Vorgängerin von Herrn Oettinger sagte immer, dass das Budget ein Gleichgewicht ist zwischen den Freunden der Rabatte, den Freunden der Landwirtschaft und den Freunden der Kohäsion. Wie sehen Sie dieses Gleichgewicht, wie könnte sich dieses Gleich-

gewicht in den nächsten Wochen oder Monaten entwickeln? Und was könnten die Zugeständnisse der Mitgliedstaaten sein, um ein Abkommen zu finden? Ich weiß, das ist eine schwere Frage.

*Michael Hager:*

Es ist in der Tat so, dass wir die vielen unterschiedlichen Interessenlagen unter einen Hut bringen müssen. Und ich meine, über die vergangenen Generationen der MRF-Verhandlungen haben wir immer gesehen, die Kommission hatte ein paar ganz gute Ideen oder hat versucht, Ideen einzubringen. Und am Ende landen wir – und wir hatten es ja heute diskutiert – immer wieder bei dem dicken Stück Kuchen für Landwirtschaft, immer wieder dem dicken Stück Kuchen für Regionalpolitik und dann bleiben für den Rest noch ein bisschen Brosamen übrig. Also ich denke, dass wir jetzt in der Situation EU 27 und der Definition unserer gemeinsamen Zukunft eine Möglichkeit haben, um diesen frischen Wind auch in den Bereich des Haushalts hineinzubringen. Und, wie ich es vorher sagte, natürlich wird das Schmerzen auf bestimmten Seiten verursachen. Es wird auch ein „phasing-out“ oder eine Anpassungs-, eine Übergangsphase geben, damit man die Dinge unter Kontrolle bringen kann. Aber ich würde da der Aussage vorher zustimmen: Wir haben jetzt eine einmalige Chance, um das Thema Haushalt in der EU auf bessere Beine zu stellen. Wenn wir die auslassen, wenn wir wieder so weitermachen wie bisher, wenn wir wieder die gleichen Schwerpunkte setzen, fördern wie bisher, tun wir der Geschichte der EU keinen Gefallen.

*Eva-Maria Meyer:*

Darf ich da gerade noch einmal einhaken. Ich richte die Frage an Sie, Herr Hager, aber höre gerne auch Stimmen der anderen Kollegen. Wenn wir von der Zukunft der EU sprechen, sprechen wir auch vom Weißbuch-Prozess, von der Diskussion im Europäischen Parlament und den Reflektionspapieren, die uns jetzt erwarten, und eben auch von der Neuordnung des EU-Haushalts. Im Weiß-

buch stehen auch Szenarien, die nicht alle Mitgliedstaaten betreffen würden. Einige gehen voran mit bestimmten Maßnahmen in bestimmten Politikbereichen, andere können nachkommen. Das hat ja auch Auswirkungen auf die Finanzierung. Man hätte vielleicht, ich nehme mal die Verteidigungsunion wieder als Beispiel, zehn Mitgliedstaaten, die bereit wären, in diesem Bereich etwas voranzutreiben. Wie würde dann die Finanzierung aussehen? Bereiche, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten mitmachen, sind das überhaupt EU-originäre Bereiche? Denn wenn sie EU-originär sind, dann müssten eigentlich im Grundsatz alle mitmachen. Und wenn das nicht der Fall ist, kann man es dann aber aus dem EU-Haushalt überhaupt finanzieren? Oder müsste man dann nicht sagen, das kann eigentlich alles nur national finanziert werden?

*Michael Hager:*

Wir haben im Moment ein Beispiel für diese *enhanced cooperation* (verstärkte Zusammenarbeit), das ist die Europäische Staatsanwaltschaft. Diese war ursprünglich geplant für alle Mitgliedstaaten, aber es machen nicht alle Mitgliedstaaten mit. Es bleiben ca. zwanzig übrig. Und es gibt die Möglichkeit, das europäisch zu finanzieren. Es ist allerdings – darum würde ich dieses Modell nicht unbedingt als allgemeingültig oder als das Modell der Zukunft sehen – sehr komplex, weil es dann wiederum Erstattungen geben muss. Es ist ein kompliziertes Dreieckssystem, wo wir eigentlich mehr rechnen als auszahlen. Also, es ist möglich, es ist machbar. Aber jeder wird dann natürlich darauf achten, dass diese Dreiecksrechnung auch so ausfällt, dass er damit leben kann. Und wir sehen das jetzt bei der Staatsanwaltschaft: Es ist ein größeres Thema, wer wie viel einzahlt und wer von den anderen wie viel zurückerstattet bekommt, als die eigentlichen thematischen Probleme, die mit dem Staatsanwalt selber zusammenhängen. Also ich sehe diese verschiedenen Geschwindigkeiten, ich sehe *enhanced cooperation*, aber aus unserer Sicht ist das sicher haushaltstechnisch nicht einfach.



*Eva-Maria Meyer:*

Ja, Herr Thöne.

*Dr. Michael Thöne:*

Einfach etwas abstrakter aber vielleicht solange Ihre Zeit reicht, kann ich das als Rückfrage tatsächlich noch einbringen. Wenn man sagt, wir haben eine Aufgabe, die machen jetzt zehn zusammen und die anderen wollen nicht mitmachen. Da sieht man zunächst einmal, würde ich sagen, die Finanzierung. Da würde man die Stärke des BNE-Eigenmittelsystems sehen, denn der intuitiv naheliegende Gedanke wäre zu sagen: In Ordnung wir wissen – oder wissen hoffentlich irgendwann bald – was diese zusätzliche Aufgabe kostet. Die müssen wir auf die zehn aufteilen und die würden wir dann im Zweifelsfall über dieses Instrument erheben. Also da wäre dann eine EU-Steuer oder ähnliches natürlich kein geeignetes Instrument und man würde sicherlich keine Steuer oder sonstige Abgabe innerhalb dieser zehn Mitgliedstaaten deshalb etablieren wollen. Das würde die Sache sehr schwierig machen. Aber mit BNE-Mitteln ist es vorstellbar. Die tatsächlich zusätzliche Aufgabe geht von diesen zehn Mitgliedstaaten an die EU und gleichzeitig gehen zusätzliche Mittel von diesen zehn Mitgliedstaaten an die EU in einen Topf, der dann im Haushalt – aber separat – verwaltet wird. Wäre das so einfach wie der Gedanke ist? Ist das vorstellbar?

*Michael Hager:*

Also vorstellbar ist es sicher. Nur die Frage ist: Sind die beteiligten Mitgliedstaaten bereit, mehr in den Topf zu geben für diese Extraaufgabe. Bisher sehen wir eher die Ausgangslage wie beim Staatsanwalt. Wir nehmen das aus dem europäischen Budget und sorgen dafür, dass die, die nicht beteiligt sind, entsprechend eine Erstattung bekommen. Das ist die etwas einfachere Variante, aber wie gesagt, die Dreiecksrechnung bleibt so oder so.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Ich möchte ein anderes Thema anschneiden aber mich zunächst bei Herrn Hager bedanken und ihm eine gute Weiterreise wünschen.

Und das neue Thema, das ich ansprechen möchte ist: Wir reden heute den ganzen Tag über den EU-Haushalt, dass er reformbedürftig ist. Auf jeden Fall auf der Ausgabenseite, vielleicht auch auf der Einnahmenseite. Jetzt gibt es ja einen jungen französischen Staatspräsidenten, der gesagt hat, wir brauchen auch noch einen Haushalt der Euro-Zone, einen Haushalt der Euro-Länder. Also wir sind nicht in der Lage einen Haushalt der EU 28 zu reformieren, aber wir sollten jetzt einen neuen Haushalt einführen.

Was hält denn der wissenschaftliche Sachverstand von einer solchen Idee? Ist das etwas, womit wir vielleicht das Licht der Aufmerksamkeit vom EU-Haushalt auf ein neues Projekt, ein positives Projekt wenden? Herr Büttner vielleicht?

*Prof. Dr. Thiess Büttner:*

Bei der Antwort auf diese Frage kann man wieder ganz einfach beginnen. Es fängt mit der Frage an, ob man einen Haushalt für die Eurozone braucht, also konkret was denn die Aufgabe davon wäre. Die Euro-Zone an sich hat keine Regierung. Es ist von daher erst mal überhaupt kein Ausgabenbedarf vorhanden. Was in Wahrheit gemeint ist, sind Transfersysteme, die dann durch Einzahlungen irgendwelche stabilisierenden Effekte auf die Haushalte der Mitgliedstaaten innerhalb der Euro-Zone ausüben. So ist die Antwort ganz einfach: Natürlich braucht man für die Euro-Zone keinen eigenen Haushalt, denn man hat keine Regierung der Euro-Zone, die mit Ausgaben verbunden wäre. Aber es ist der Nebeneffekt eines solchen Haushaltes, der manchmal in der Diskussion betont wird, wovon man sich eine stabilisierende Wirkung erhofft. Im Prinzip sind das alles Versuche, würde ich sagen, in Richtung eines Finanzausgleichs zu gehen. Die klin-

gen immer wieder anders und es gibt immer wieder neue Vorschläge. Aber in dieser Hinsicht sind sie alle vergleichbar. Es geht also gar nicht darum eine gemeinsame Aufgabe zu finanzieren, sondern irgendwelche automatischen Transfers auszulösen. Und da kann man sich die Frage stellen, ob man so etwas braucht oder nicht. Die Beobachtung zeigt natürlich, dass wir in Föderalstaaten so etwas haben. Die Amerikaner haben keinen Finanzausgleich zwischen den Provinzen oder zwischen den Bundesstaaten, die hatten das mal, die haben das abgeschafft. Die haben aber eine Föderalregierung, die für diesen Währungsraum auch gewisse Funktionen übernimmt. Wir kennen das in Deutschland auch, dass wir in unserem Land halt eine Bundesregierung haben. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass bei der Konstruktion der Euro-Zone eigentlich ein anderer Weg angedacht war: Nämlich eine Währungsunion ohne eine zentrale Regierung, die ein Budget hat, und dann diese Stabilisierungsmechanismen als Seiteneffekt aufbauen könnte. Insofern stellt sich die Frage, ob die Euro-Zone auch anders wirtschaften kann, ob man die Euro-Zone auch so stabilisieren kann ohne einen Haushalt der Euro-Zone. Und ich würde sagen, ganz klar: „Ja“. Aber so ein Währungsraum sieht dann auch anders aus als der Währungsraum in Föderalstaaten. Die Aufgabe der Stabilisierung liegt in der Euro-Zone zum einen bei der Zentralbank und zum anderen bei den nationalen Haushalten. Die müssen deswegen Verschuldungsspielräume haben, um konjunkturelle Schocks abbilden zu können. Das ist ganz wichtig. Deswegen muss die Verschuldung niedrig sein, damit der Spielraum gegeben ist. Entscheidend ist, dass wir uns eigentlich aufgemacht haben, in eine Währungsunion, die anders funktionieren soll als in einem Föderalstaat. Eben nach wie vor mit nationaler Verantwortung der Fiskalpolitik. Und ich glaube, dies ist eine so fundamentale Festlegung, dass es sehr riskant ist davon wegzugehen.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann:

Hier stehen natürlich auch verschiedene Denkrichtungen und Denkschulen im Dialog miteinander: In Frankreich die stärkere Denkschule der makroökonomischen Stabilisierung, in Deutschland – wie Herr Büttner das auch gerade gesagt hat – die Frage der Eigenverantwortung, der Anreize. Und ich glaube, wenn man über so eine Idee wie über einen Euro-Haushalt redet, dann sollte man das vielleicht auch im Kontext von Paketen betrachten. Ich glaube, die große Sorge Nordeuropas ist, dass irgendeine Stabilisierungsidee entworfen wird, die angeblich erst einmal Schocks stabilisieren soll, aber dass das degeneriert zu einem Transfersystem, weil wir im Grunde in der Euro-Zone keine Lösung haben für überschuldete Euro-Staaten. Und daher ist meine Denkrichtung, dass ich sage, wenn wir Pakete finden, sodass wir überzeugende Lösungen für überschuldete Euro-Staaten haben – wie wir das auch teilweise vorgeschlagen haben über Insolvenzsysteme für Euro-Staaten, die eben nicht die Systeme destabilisieren und die glaubwürdig so etwas wie Anreizeffekte und Marktdisziplin durchsetzen – dann kann man viel entspannter sein, wenn man über makroökonomische Stabilisierungssysteme spricht, wie die auch immer aussehen mögen (ob das eine europäische Arbeitslosenversicherung ist oder ein Haushalt). Daher mein Plädoyer: Man darf so eine Idee nicht isoliert sehen, sondern muss sie als Teil eines Reformpakets sehen, wo im Grunde die verschiedenen Blickrichtungen, ich nenne es einmal die nordeuropäische Anreizorientierung und vielleicht so eine mehr stabilisierungspolitische Sichtweise, Hand in Hand gehen und die gegenseitigen Sorgen auch ein Stück weit zerstreuen. Das wäre mein Ansatz.

*Eva-Maria Meyer:*

Wir könnten ja ohnehin ohne Vertragsänderung diesen Schritt in Richtung eines Euro-Zonen-Budgets gar nicht unternehmen. Und da frage ich mich ohnehin, hätten wir überhaupt einen richtigen Zeitpunkt für Vertragsänderungen? Nach

dem Brexit besteht jetzt der Wille der EU 27, enger zusammenzurücken. Die Euro-Zone zu stärken ist natürlich ein Element davon, aber würden Sie so etwas überhaupt für realistisch halten? Vertragsänderungen, wir hatten ja vor 4-5 Jahren ja schon einmal die Diskussion darüber, die dann am Ende mit dem Fiskalpakt geendet hat, weil man sich zu Vertragsänderungen nicht durchringen konnte. Ich habe Zweifel, dass man das derzeit überhaupt angehen könnte, dass die Bereitschaft der Mitgliedstaaten überhaupt da wäre. Haben Sie eine Einschätzung, Herr Weiß?

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*:

Es fällt in der Tat schwer zu glauben, dass wir derzeit in der Lage wären mit den 27 Staaten, die sinnvollerweise daran noch partizipieren, überhaupt eine Vertragsreform in Angriff zu nehmen, die dann zumal nur einem ausgewählten Kreis der Euro-Staaten zugutekommen soll. Andererseits kann man momentan es auch schwer analysieren und vorhersehen – das ist mit der Zukunft ja immer so – was durch den Reformdruck, der derzeit besteht, auch wirklich an Impulsen und Dynamik ausgelöst werden kann. Durch die sich hoffentlich stabilisierende französisch-deutsche Achse mag es ja möglich sein, dass man in der Lage ist, dieses Thema ganz neu noch einmal anzugehen. An sich wäre ich sozusagen bis eine Woche vor Macrons Wahl da noch sehr viel skeptischer gewesen als jetzt. Natürlich bliebe noch als letztes Türchen die Möglichkeit, so etwas wie einen Haushalt der Euro-Staaten auf völkerrechtlicher Ebene umzusetzen und damit außerhalb des Integrationssystems – wie man es ja schon mit manchen Strukturen gemacht hat. Das wäre natürlich keine Lösung die ein Europarechtler favorisiert, wenn man sieht, wir haben den Euro als System und als Entscheidung in unserem Primärrecht und dann soll eine spezielle Vertiefung im Haushaltsbereich außerhalb des Primärrechts stattfinden. Das wäre sehr bedauerlich, aber unter Umständen nicht zu verhindern.

Dr. Michael Thöne:

Ich würde das ein bisschen anders sehen, ehrlich gesagt. Wir sprechen heute über sehr viele grundlegende Fragen, die wir auch als grundlegende Krisenphänomene darstellen, und sind uns einig in der Wahrnehmung, dass sich tatsächlich, damit Europa sich stabilisiert und auch wieder eine positive Vision darstellen kann, sehr viel ändern muss. Wir haben über europäischen Mehrwert und ähnliche Dinge diskutiert. Und der Euro-Zonen-Haushalt ist ja sozusagen nur ein mögliches Beispiel. Und wir Ökonomen sind, was das angeht, gegenüber Verfassungen ja immer ein bisschen so eingestellt: Wenn die Regeln nicht mehr passen, muss man die Regeln ändern. Das ist natürlich ein bisschen salopp gesagt, aber ich sage einmal, wir können nicht auf der einen Seite sagen, wir haben sehr viele grundlegende Fragen, die wir lösen müssen, aber sobald es in irgendeiner Weise dazu kommt, dass man an die Verfassung/an den Vertrag ran muss, dann sagen wir, lassen wir es lieber mal ganz sein, weil das ist ja schwierig. Wir kennen alle die Fallen auf dem Weg dahin und wir wissen auch, dass der Prozess dahin mit dem Risiko des Scheiterns verbunden ist. In Deutschland kennen wir das Problem, das kennen wir in Europa überall. Aber das heißt ja nicht, wenn man tatsächlich gesagt hat, wir haben eine Problemwahrnehmung und wir stellen fest, wir müssen sehr viele Dinge besser und anders machen, stehen bleiben zu müssen und zu sagen, ja aber der Vertrag verbietet uns das. Wir machen doch auch diesen Vertrag und wenn das so ist, dann muss man wohl oder übel in die Richtung gehen. Der ganze Weißbuch-Prozess – wenn man ihn zu Ende denkt – kann auch nicht innerhalb des Vertrages gemacht werden. Man kann dabei scheitern, aber von vorneherein zu sagen, tut uns leid, aber der Vertrag lässt das nicht zu, so sehr sakrosankt ist er nicht vom Himmel gefallen oder verkündet worden. Es ist halt eine höhere Hürde, die wir nehmen müssen. Natürlich kann man immer sagen, ist das realistisch? Dann kann man die Köpfe neigen und wiegen und sagen: „Oh das wird wahrscheinlich nichts“. Aber wir „sollten es deswegen trotzdem

versuchen.

*Eva-Maria Meyer:*

Das ist ein guter Ansatz, Herr Thöne, genau, sonst würde sich in der Union auch nichts bewegen. Ich schaue noch einmal ins Publikum, ob vielleicht doch noch Fragen da sind. Ja, bitte.

*Diskussionsbeitrag:*

Herr Weiß, zu Ihrem Vortrag würde ich doch gerne noch einmal Stellung nehmen und zwar zu Ihrer Aussage, der Eigenmittelbeschluss setzt im Grunde genommen den Verfassungsauftrag aus dem Lissabon-Vertrag Artikel 311 AEUV nicht richtig um. Also die Ertragshoheit der Union ist nicht gewährleistet und durch das Wort „Eigenmittel“ als Neuerung durch Maastricht, ist das eigentlich ausgerichtet auf die Einführung von steuerbasierten Eigenmitteln. Da habe ich zwei Anmerkungen. Also einmal, es gab eine Änderung von diesen Zuweisungen, diesen jährlichen Beiträgen der Mitgliedstaaten auf das sogenannte Eigenmittelsystem. Aber im Grunde genommen wurde die EU dadurch finanzunabhängiger gemacht, denn die Mitgliedstaaten verpflichten sich ja, der Union ohne Weiteres und ohne weitere Schritte, die jährlichen Finanzmittel – also das was jährlich im Haushalt verabschiedet wird – zur Verfügung zu stellen. Dadurch ist die Union immer mit Finanzmitteln ausgestattet, ohne dass jemals eine Lücke oder ein Defizit entsteht, was durch eine Kreditaufnahme gedeckt werden müsste. Also diese Probleme wie früher, dass das Geld nicht mehr gereicht hat und sich die Mitgliedstaaten Gedanken machen: „Oh, wie finanzieren wir denn unsere gestiegenen Ausgaben?“, das gibt es ja nicht mehr. Und das ist ja durch dieses neue System geändert worden. Und das ist im Grunde genommen eigentlich fantastisch. Also im Gegensatz zu den Nationalstaaten, die sich Gedanken machen müssen, wie finanzieren sie ihre Ausgaben, geht das ohne Schulden, können wir die Schulden und deren Grenzen einhalten? Diese Probleme hat der EU-Haushalt nicht. Und

durch dieses BNE-Eigenmittelsystem wird die Finanzierungslücke, die entstehen könnte, immer geschlossen. Und von daher ist doch die Union, also was die Finanzausstattung angeht, besser gestellt. Dieses System ist unabhängig und die Union hat dadurch kein Finanzierungsproblem, sondern die Probleme liegen eben auf der Ausgabenseite. Und „Eigenmittel“ ist ein Begriff, der nicht legal definiert ist, der lässt eigentlich alle Interpretationen zu. Und dass man jetzt sagt, wenn man neue Eigenmittelkategorien einführen will, die müssen unbedingt steuerbasiert sein, ich meine das kann man aus dem Wortlaut und aus der Historie, wie sich das entwickelt hat, nicht entnehmen. Das wollte ich doch noch einmal sagen.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Das musste einmal gesagt werden, sehr gut. Wir hatten jetzt noch zwei Wortmeldungen. Dann würde ich sagen, sammeln wir die und schließen damit unsere Diskussionsrunde ab. Herr Weiß, Sie können sich jetzt noch eine Antwort auf den Diskussionsbeitrag überlegen.

*Diskussionsbeitrag:*

Ich hätte auch noch eine Sache, die gesagt werden sollte. Die Kohäsionspolitik hat heute ja sehr viel Kritik als sogenanntes altes Politikfeld einstecken müssen und ich habe mich da sehr gefreut, dass Kommissar Oettinger zu Anfang schon gesagt hat, dass er es als falsch bezeichnet, solch eine Politik als alt zu bezeichnen. Dass es vor allem darauf ankommt, Ziele zu definieren und zu schauen, wo ich das Geld investiere. Ich möchte noch einen zweiten Grund nennen, warum ich es als falsch bezeichnen würde, diese Politik als veraltet abzutun. Wir reden über viele neue Herausforderungen, neue Politiken und Ausgabenfelder, dieses Geld muss ja auch ausgegeben werden. Wir haben mit der Kohäsionspolitik zugegebenermaßen ein sehr bürokratisches Verfahren der Geldausgabe, aber ein sehr effektives insofern als die Zielverwendung abgestimmt wird, auf die Bedürfnisse



der Region. Für das Geld, das für die Regionalpolitik oder für die Umweltpolitik, für Migrationspolitik usw. ausgegeben werden muss, brauchen wir auch ein Verfahren. Wir haben die Alternative zwischen zentralen, von der Kommission verwalteten Ausgabenprogrammen oder dezentralen, regional basierten Ausgabenprogrammen. Und da würde ich doch gerne noch die Lanze auch für die Kohäsionspolitik brechen wollen, die dafür sehr effektive Verfahren vorsieht. Und ich möchte eher warnen vor solchen Ansätzen, wie der Kommissar sie vorgeschlagen hat oder in Ansätzen bezeichnet hat, dass die Kommission mit den Kommunen zum Beispiel auf lokaler Ebene Verträge ausarbeitet, um dort die Frage der Zweckverwendung von Kohäsionsmitteln abzustimmen. Ich bezweifle, dass die Kommission hier den Sachverstand hat, eine effiziente und effektive Mittelverwendung tatsächlich abstimmen zu können. Das sollte auch aus meiner Sicht noch gesagt werden.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Vielen Dank für diesen engagierten Beitrag, auch wenn Sie sich gegen den „Goldenen Zügel“ des Kommissars aussprechen. Jetzt die letzte Frage.

*Diskussionsbeitrag:*

Ich habe eine Frage an Herrn Heinemann. Sie sprachen in Ihrem Vortrag davon, dass die Kofinanzierung geändert werden könnte und zwar dahingehend, dass die Länderfinanzierung gegenüber der EU-Finanzierung hochgezogen wird. Mir ist nun bekannt, dass gerade in strukturschwachen Regionen es zumindest auf Bundesländerebene häufig so ist, dass die Bundesländer Dinge nicht finanzieren können oder nicht finanzieren wollen, weil schlicht das Geld dafür fehlt. Hingegen die Finanzierung für die Bundesebene und die EU-Ebene problemlos möglich ist. Inwieweit gibt es dazu Überlegungen, dass gerade insofern entstehende Finanzierungslücken auch für strukturschwache Regionen, wo gerade solche Finanzierungen auch Projekte anschieben können, um die Strukturschwachheit zu

beseitigen, verhindert werden.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Ja, vielen Dank. Ich gebe das Wort jetzt an Herrn Heinemann für eine Replik und möchte Sie bitten Herr Heinemann, diese mit einem kurzem Schlusswort zu verbinden und dass dann jeder unserer Mitglieder des Podiums noch ein paar abschließende Worte sagt.

*Prof. Dr. Friedrich Heinemann:*

Ich kann vielleicht zu den beiden letzten Stellungnahmen, weil sie beide zur Strukturpolitik gingen, Stellung beziehen. Noch einmal, was wäre europäischer Mehrwert einer EU-Kohäsionspolitikausgabe? Es wäre am Ende der, dass das Programm, was abzielt zum Beispiel auf regionale Entwicklung, dank der Brüsseler Kompetenz und Einbindung, besser ist als ein Programm, das sie national oder im Land oder in der Kommune definieren. Das wäre europäischer Mehrwert. Sie haben im Grunde genau in Ihrer Ausführung erklärt, dass es keinen europäischen Mehrwert gibt. Weil in dem Moment, wo man Brüssel einbindet, kann das nicht mehr so kompetent gemacht werden. Die Frage, ob Brüssel, jetzt sagen wir einmal, finanzklammen Ländern oder Kommunen in Deutschland hilft, etwas zu realisieren, was sie aus eigenen Finanzmitteln nicht realisieren können, das ist kein Teil des europäischen Mehrwerts, das ist eine Frage des Finanzausgleichs, denn am Ende zahlt das der deutsche Steuerzahler ja selber über einen Beitrag an Brüssel, der dann wieder zurückfließt. Das kann man einfach auffangen durch entsprechende Anpassungen im bundesdeutschen Finanzausgleichssystem im weitesten Sinne. Also das ist kein Teil des europäischen Mehrwerts, das muss man in aller Deutlichkeit sagen. Die Brüsseler Transfers dürfen kein Ersatz sein für Ausgleichssysteme innerhalb von föderalen Staaten.

So und nun jetzt noch ein Schlusswort: Jetzt habe ich so provoziert, das ist fast gar kein Schlusswort. Mein Schlusswort wäre nochmal dieser Krisenreformnexus.

Ich glaube, wir haben eine große Chance jetzt in den nächsten zwei Jahren wirklich voranzukommen. Ich glaube, wie ich im Vortrag schon gesagt habe, wir haben eigentlich kein Erkenntnisproblem mehr. Wir haben ein Umsetzungsproblem und es ist unter diesem Reformdruck aber doch vorstellbar, graduelle Reformschritte zu machen.

Prof. Dr. *Thiess Büttner*:

Mir wird zu viel gesprochen über die Architektur und über irgendwelche technischen Details wie man Dinge jetzt neu lösen kann. Hier ist viel zu viel der Glaube, dass man durch spezifische Änderungen die fundamentalen Probleme beheben könnte. Ich glaube, es kommt jetzt darauf an, tatsächlich zu liefern und



zwar denke ich, ist da der europäische Mehrwert tatsächlich der richtige Weg nach vorne, dass man sich überlegt, was braucht man in Europa, welche Art von Politik, welche Projekte. Und was die konkrete Frage anbelangt, wie man das gestaltet, da muss sich die Politik jetzt offen zeigen und sie scheint das auch zu tun. Man hört von *variabler Geometrie*, von *enhanced cooperation* und allen möglichen unterschiedlichen Dingen. Vielleicht auch einfach auf nationalstaatlicher Ebene Projekte anzuschieben. Darauf wird es jetzt ankommen, dass man konkret europäische Probleme löst. Und ich glaube, dass man durch technische Details am Finanzierungssystem jetzt die Bremsen so löst, dass man nach vorne kommt, ist eine Hoffnung, die sich nicht bewahrheiten wird.

Prof. Dr. Alex Brenninkmeijer:

Ich bin sehr optimistisch in dem Sinne, dass ich glaube, das Momentum hängt ab von der Wahl von Macron und was das ergeben wird. Und auch in Deutschland wird es ein Momentum geben, glaube ich. Die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland ist sehr wichtig. Und da ist noch ein dritter Faktor, der sehr wichtig ist: Brexit ist nicht nur eine Frage über 15 Prozent des Budgets. Brexit ist eine Entflechtung von Großbritannien aus der Europäischen Union und dies ist eine Aufgabe, die nicht möglich ist. Also man soll eine Wahl machen, wie weiter mit Europa: Frankreich, Deutschland, die Krisen, die wir haben, der Euro, der Brexit und daraus soll man etwas Neues machen. Und dann ist die wichtigste Frage: Wie wird die Vision von Macron und von Angela Merkel oder demjenigen, der Bundeskanzler ist, und den anderen Regierungsleitern in Europa sein, um eine neue Zukunft für Europa zu entwerfen und dabei auch Rechnung zu tragen, was die Bürger in Europa bewegt.

Dr. Michael Thöne:

Nach diesen vielen schönen Schlussworten fällt mir kaum noch ein wesentlicher Punkt ein. Ich danke ganz herzlich für diese Gelegenheit hier, dass wir uns austauschen können. Ich glaube auch, solche Sachen sind wichtig. Gerade so am Rande der Veranstaltung haben wir immer wieder darüber gesprochen. Da ist vielleicht die Frage, dass wir erstaunlich wenig Studenten und Mitarbeiter haben, die sich über diese Sachen austauschen. Herr Heinemann sagte gerade eben, wir haben kein Erkenntnisproblem. Aus seiner Perspektive mag das stimmen. Aber die Erkenntnisse sind noch nicht so weit verbreitet wie wir uns das eigentlich wünschen würden oder zumindest nicht so breit auch jenseits der Fachleutekreise. Das heißt also, wir haben große Aufgaben, wir müssen diese Aufgaben tatsächlich auch bald bewältigen und wir haben vor allen Dingen auch eine große Kommunikationsherausforderung: Mehr zu kommunizieren und auch

mehr zu kommunizieren, dass wir viel tun müssen, dass wir uns aber auch in der Lage fühlen, tatsächlich Beiträge zu leisten, viel zu tun für dieses neue Europa. Und das tatsächlich auch einzufordern von der Politik, von uns selbst als Wissenschaftlern, von uns selbst als Bürgern vor allen Dingen, denen es zuweilen auch am schwersten fällt, sich auch von Dingen zu trennen, wenn man sich auf einen Weg zu einem neuen Europa macht.

Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*:

Ich darf am Schluss noch einmal erinnern, mein Vorschlag liegt begründet in der Idee, dass wir mit der Europäischen Union ein Stück weit politischen Integrationsprozess beschreiten. Und mir scheint es vom Vertragswortlaut und von der Idee her nicht entsprechend adäquat, eine Finanzierung der Europäischen Union durch Zuweisungen, wie wir das bei anderen internationalen Organisationen haben, durchzuführen, auch wenn – da bewegen Sie sich natürlich auf der gleichen Ebene wie die volkswirtschaftlichen Kollegen – manche sagen, da ist ja gar kein Problem, es hat ja noch immer gereicht, die Mittel sind da. Ich sage, natürlich ist das jetzt nicht das Problemfeld, dass man sagt, wir müssten über diesen Weg mehr Mittel geben, sondern die Frage ist, wie sind die Strukturen, was ist verfassungsrechtlich vorgesehen. Und wir haben jetzt einen Begriff der Eigenmittel, der eben eine Abkehr darstellt von dem der nationalen Zuweisungen. Insoweit, denke ich, sollte man Schritte unternehmen, die auch in der Art und Weise wie der Haushalt der Union finanziert wird, der Struktur adäquat ist, die wir mit dieser politischen Union haben.

*Eva-Maria Meyer*:

Das ist ein schönes Schlusswort, Herr Weiß, vielen Dank. Aber erlauben Sie mir dennoch eine Frage an Sie, Herr Brenninkmeijer. Ich finde, der ERH (Europäischer Rechnungshof) ist eine sehr wichtige Institution, die auch einen umfassenden Blick auf die unterschiedlichen Politikbereiche wirft; meistens ex-post zwar, aber

sie machen ja auch Sonderberichte über laufende Umsetzungen. Was kann der Europäische Rechnungshof in diese Diskussion noch einbringen? Sie geben ja viele Empfehlungen ab. Fühlen Sie sich „politisch erhört“ oder denken Sie manchmal was der Rechnungshof an Vorschlägen und Überlegungen bringt, könnte vielleicht noch ein bisschen mehr in die Diskussion um die Reform des EU-Haushalts einfließen und wahrgenommen werden?

*Prof. Dr. Alex Brenninkmeijer:*

Das ist wie Musik, was Sie sagen in dem Sinne, dass der Europäische Rechnungshof jetzt eine neue Strategie bearbeitet. Und die neue Strategie betrifft einerseits den Jahresbericht und die Fehlerquote. Und das gibt ein sehr negatives Bild darüber, was Europa macht mit dem Steuergeld. Aber eine andere sehr wichtige Seite unserer neuen Strategie wird sein, die Kommunikation mit der Außenwelt. Zum einen mit der Kommission, eine sehr positive Kommunikation mit der Kommission, aber auch mit dem Rat. Und das ist sehr wichtig, weil wir den Eindruck haben, dass wir Berichte machen, die sehr gut vorbereitet und ausgearbeitet sind, aber dass der Effekt noch nicht optimal ist. Und in den letzten Jahren haben wir auch einige eher „breite“ Berichte gemacht um den Zusammenhang zwischen all den unterschiedlichen Politikbereichen Europas anzuschauen und damit auch mehr Wirkung auf die Verbesserung des EU-Haushalts zu haben.

*Eva-Maria Meyer:*

Ja, vielen Dank an die Runde. Ich glaube, wir können unsere Diskussionsrunde jetzt schließen. Ganz herzlichen Dank an alle Redner dieses Tages und an die Teilnehmer der Podiumsdiskussion. Ich glaube, es war ein sehr interessanter Tag, sehr spannend mit vielen bekannten Fragestellungen, aber auch neuen Fragen, die sich eröffnet haben und denen man weiter nachgehen muss. Ich glaube, die Diskussion muss am Leben gehalten werden. Und vielleicht schaffen wir es ja daher auch, Herr Ziekow, einen zweiten Europäischen Finanztag zu organisieren.

Vielen Dank.

*Dirk-Heiner Kranen:*

Ja, ich möchte mich auch dem Dank anschließen. Ich möchte die Gelegenheit an dieser Stelle nutzen, um mich ganz herzlich bei Herrn Professor Ziekow – weil wir als Bundesfinanzministerium die Ko-Veranstalter sind – zu bedanken, und Sie als Publikum werden ja bestimmt gleich dem Podium mit einem Applaus danken. Aber ich möchte Sie bitten in diesen Applaus auch Herrn Mirschberger mit einzu-

beziehen. Herr Mirschberger hat nämlich, würde ich sagen, die Idee für diesen Europäischen Finanztag gehabt, und heute ist wieder einmal ein Tag, wo man sieht, eine Idee zu haben ist gut, sie umzusetzen ist besser, denn sie kann Realität werden. Dankeschön, Herr Mirschberger.



Prof. Dr. Jan Ziekow:

Ja, Herr Kranen, ich bin sehr erleichtert, dass Sie mir nur noch die Rolle des Schlusswortes zubilligen und mir nicht die Bürde einer Zusammenfassung auferlegen, denn ich denke, es ist wirklich alles noch einmal hervorragend zusammengefasst worden. Ich denke, es gibt einen gemeinsamen Ausgangspunkt, das ist klar geworden: Reformen der EU-Finzen sind kein Selbstzweck, sondern es geht um das, was immer wieder als *added value* oder als europäischer Mehrwert benannt worden ist. Das heißt also, wie es Herr Brenninkmeijer formuliert hat,



was kann Europa für die Menschen tun, für ihre Lebensumstände, was die Mitgliedstaaten nicht können. Und dieses muss dann eben durch eine entsprechende Finanzverfassung abgebildet werden. Dazu haben wir sehr unterschiedliche Vorschläge gehört. Teilweise passten sie zusammen, teilweise gingen sie auch andere Wege. Das aber macht nur deutlich, dass es sich einfach in der Tat um das *big picture* handelt und ein großes Rad zu drehen

ist. Das würde mich natürlich fast dazu verführen, Frau Meyer, zu sagen, das lohnt sich, im nächsten Jahr dem weiter nachzugehen. Aber ich denke, so schnell wie sich jetzt hier tatsächlich das Rad dreht, muss man sehen, dass man dann den richtigen Zeitpunkt findet.

Ich möchte aber auch bei dieser Gelegenheit den Dank zurückgeben und mich sehr herzlich beim BMF bedanken für die sehr gute Zusammenarbeit. Es war für uns sehr inspirierend. Danke dafür, dass Sie uns hier mit Ihrer Unterstützung diese schöne Veranstaltung nach Speyer gebracht haben. Ich möchte mich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern bedanken und natürlich bei den Referenten, die nicht davonkommen, ohne dass ihnen das höchste Gut der Pfalz übergeben



wird, nämlich ein Wein. Das ist das, was die Pfalz Europa nicht zu geben hat, weil die Pfälzer den Wein alle alleine trinken, aber das hat auch seinen guten Grund und darum würden wir Ihnen gerne dieses Lebensgefühl mitgeben.





