

# Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU: »Europäischer Mehrwert« und Ein- haltung rechtsstaatlicher Prinzipien: Diskussion um Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik

In der EU haben die Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Periode 2021 bis 2027 begonnen. Als zentrales Element der Finanzverfassung der EU legt der MFR die politischen Prioritäten der EU für die nächsten Jahre fest. Im Vergleich zum letzten MFR werden sich die politischen Prioritäten sowie auch die zur Verfügung stehenden Mittel verschieben. Nicht nur der Austritt Großbritanniens aus der EU ab 2021, der eine Finanzierungslücke von jährlich über 10 bis 15 Mrd. Euro hinterlässt, stellt eine Herausforderung dar. Auch wachsende Aufgaben der EU bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen, im Bereich der inneren Sicherheit und die Finanzierung von migrationsbedingten Aufgaben sind zu berücksichtigen. Ebenso soll das »Prinzip des europäischen Mehrwerts« bei der Finanzierung von Aufgaben mit EU-Geldern beachtet werden. Wie sollte das EU-Budget angesichts der Herausforderungen angepasst werden? Ist eine Kopplung von EU-Fördermittel an Bedingungen wie die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien oder die Bekämpfung von Korruption eine sinnvolle Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik?

*Friedrich Heinemann\**

## Mehrjähriger EU-Finanzrahmen: Die schwierige Transformation in Richtung europäischer Mehrwert

Mit ihrem Vorschlag vom Mai hat die Europäische Kommission die heiße Phase der Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2021–2027 eröffnet (Europäische Kommission 2018). Nach den Vorstellungen der Kommission soll das Niveau des Haushalts in Relation zum BNE der EU von 1,00 auf 1,11% zulegen, wovon allerdings 0,03 Prozentpunkte auf die Budgetierung des bislang außerhalb des Haushalts finanzierten Europäischen Entwicklungsfonds entfallen.

Die Struktur des Budgets soll sich dem Vorschlag zufolge deutlich verschieben. Auch in Zukunft werden die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Kohäsionspolitik (auch ohne zusätzliche Mittel für die Eurozonen-Stabilisierung) die mit zusammen 50% Haushaltsanteil finanziell bedeutsamsten Positionen bleiben. Ihr Anteil am EU-Haushalt, der im aktuellen Finanzrahmen noch bei zwei Dritteln liegt, würde damit allerdings deutlich fallen. In Absolutbeträgen

\* Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet den Forschungsbereich »Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft« am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

soll die GAP nach Rechnung der Kommission um nominal 5%, die Kohäsionspolitik um 7% moderat schrumpfen. Demgegenüber expandieren die Budgets für die Klimapolitik, Forschungsförderung, die Digitalisierung und Entwicklungshilfe deutlich. Besonders stark in relativer Betrachtung werden die Mittel für Asyl, Migration und Grenzsicherung sowie Verteidigung ausgeweitet. Neue Instrumente wie ein Reformhilfeprogramm mit Anreizen für Strukturreformen und eine »Investitionsstabilisierungsfunktion« zur makroökonomischen Absicherung sollen die Funktionsfähigkeit der Eurozone verbessern.

Auch auf der Einnahmeseite des Haushalts sieht das Mai-Paket einige Innovationen vor. Nach Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) in der EU soll ein Anteil der harmonisierten Steuer dem EU-Haushalt zu Gute kommen. Als Größenordnung bringt die Kommission hier einen Abrufsatz von 3% auf die GKKB ins Spiel. Der Haushalt soll zudem Erlöse aus den Versteigerungen von Emissionsrechten im Emissionshandelssystem der EU erhalten. Hinzu kommt ein neuer Beitrag der Mitgliedstaaten, der sich anhand der nicht wiederverwerteten Kunststoff-Verpackungsabfälle berechnen soll. Diese neuen Einnahmequellen sollen im nächsten MFR etwa 12% des Haushalts finanzieren. Das bisherige auf die Nettobelastung des Vereinigten Königreichs ausgerichtete, aber mit Ermäßigungen für eine Reihe anderer EU-Staaten kombinierte Rabattsystem soll zwar auslaufen. Allerdings sollen pauschale Beitrags-



Friedrich Heinemann

ermäßigungen für eine Übergangszeit einen sprunghaften Anstieg der Beitragszahlungen von Mitgliedstaaten vermeiden.

### **BEWERTUNGSMASSTAB FÖDERALISMUSTHEORIE**

Wie sind nun diese Vorschläge zu bewerten? Hier sollte zunächst kurz der Konsens der finanzwissenschaftlichen Literatur zum EU-Haushalt in Erinnerung gerufen werden. Diverse Studien haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten mit der europäischen Budgetstruktur befasst und die Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie zur Anwendung gebracht (vgl. Alesina et al. 2015; ECORYS et al. 2008; Weiss 2013; Weiss et al. 2018). Der europäische Haushalt sollte in dieser Perspektive eine effiziente Arbeitsteilung mit den nationalen Haushalten betreiben. Für eine europäische Finanzierung empfehlen sich nach dieser Lesart Politikfelder, bei denen eine gesamt-europäische Verantwortung Skalenerträge und damit Kostenvorteile verspricht. Das klassische Beispiel dafür ist angesichts hoher Fixkosten und Kostennachteile bei nationaler Beschaffung die Etablierung einer europäischen Armee. Zudem sprechen nennenswerte (positive oder negative) grenzüberschreitende Externalitäten einer nationalen Politik für einen europäischen Ansatz. Die Folge dieser Spillovers ist, dass eine nationale Bereitstellung nur in ineffizientem Ausmaß gelingt, weil die Folgen für die Nachbarn nicht ausreichend beachtet werden. Ein Beispiel dafür bietet wiederum die Verteidigungspolitik, bei der die Verteidigungsanstrengungen eines EU-Mitgliedstaats die Sicherheit der anderen EU-Mitglieder verbessern. Trittbrettfahrerverhalten ist die Folge. Eine europäische Politik ist bei Skalenerträgen und Spillovers dann besonders zu empfehlen, wenn sich die Präferenzen der EU-Bevölkerungen über die Ausübung der betreffenden Politik nur geringfügig unterscheiden. Denn eine Zentralisierung beinhaltet immer auch eine Nivellierung, was zu Frustration bei den Wählern führt, wenn ein europäischer Gesamtansatz national differenzierte Ansätze ersetzt und dann den Präferenzen der Wähler nicht mehr gerecht werden kann.

Betrachtet man die mit dieser Methodik für den EU-Haushalt erarbeiteten Analysen, dann sind die Empfehlungen weitgehend konsensual. Der heutige starke Fokus des EU-Budgets auf Agrar- und Kohäsionspolitik sollte überwunden werden. Stattdessen sollten Politikfelder in den Vordergrund treten, die den skizzierten Test der ökonomischen Föderalismustheorie überstehen. Dies sind Felder wie Verteidigungspolitik, Entwicklungshilfe, Migrations- und Flüchtlingspolitik sowie Umwelt- und Klimapolitik. Umgekehrt gibt es einige sehr klare Kürzungskandidaten: Ein besonders eindeutiger Fall sind die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), auf die allein bislang etwa 30% des gesamten Haushaltvolumens entfiel.

Seit Beginn der Reflexionsphase hat sich die Diskussion auch innerhalb der europäischen Institutionen zumindest rhetorisch stark diesen Kategorien angenähert. In der Kommunikation der Europäischen Kommission zum Budgetvorschlag betont sie die Orientierung am »europäischen Mehrwert«: »Der EU-Haushalt ist in seinem Umfang bescheiden .... Umso wichtiger ist, dass damit in Bereiche investiert wird, in denen die Union einen echten europäischen Mehrwert zu den öffentlichen Ausgaben auf nationaler Ebene bieten kann« (Europäische Kommission 2018, S. 3).

### **INTERESSE AN SICHTBAREN RÜCKFLÜSSEN ERSCHWERT REFORM**

Betrachtet man die jetzt erfolgten Weichenstellungen, dann ist der Kontrast zwischen Mehrwertrhetorik und Status-quo-Verteidigung unübersehbar. Zwar gelingt es, den Anteil von Agrar- und Kohäsionspolitik zu Gunsten von Politikfeldern mit einem höheren Potenzial für einen europäischen Mehrwert (Verteidigung, Migration, Entwicklungspolitik) zurückzufahren. Dies ist jedoch in erster Linie der Budgetausweitung zu verdanken, umfassende Einschnitte in existierende Politikfelder mit geringem Mehrwert sind offenbar nicht durchsetzbar. Sogar hochproblematische Budgetkategorien wie die Direktzahlungen an Landwirte kommen fast ungeschoren davon.

Es wäre ungerecht, der Europäischen Kommission allein diese fehlende Bereitschaft zur umfassenden Reform vorzuwerfen. Das sich allmählich abzeichnende Ergebnis für den nächsten MFR entspricht den Präferenzen weiterer maßgeblicher Akteure im Europäischen Parlament und in den Mitgliedstaaten nach dem Ausscheiden Großbritanniens. Mit dem Vereinigten Königreich ist ein starker Kritiker der GAP aus den Verhandlungen ausgeschieden. Deutschland und die neue Bundesregierung haben erst gar nicht versucht, die Rolle des entschlossenen Reformanwalts zu übernehmen. Ganz im Gegenteil, bekennt sich der Koalitionsvertrag von Union und Sozialdemokraten doch zu einer Absage an GAP-Kürzungen und beharrt auf ungeschmälernten Kohäsionsmitteln auch in reichen Mitgliedstaaten.

Dass sich nationale Akteure in Deutschland und anderswo mit Blick auf den EU-Haushalt in erster Linie für die Rückflüsse über GAP und Kohäsionsmittel in die heimatlichen Wahlkreise interessieren, kann nicht überraschen. Dieses Phänomen entspricht genau den Erwartungen der Common-pool-Theorie (vgl. Osterloh et al. 2009; Weingast et al. 1981): Ein gemeinschaftsweites Budget, das die Mitglieder einer Gemeinschaft kollektiv finanzieren, wird immer dazu neigen, zu viele lokale Aufgaben zu finanzieren. Aus Sicht der lokalen Akteure erscheinen die gemeinschaftlich finanzierten lokalen Leistungen preisgünstig, weil der Finanzierungsanteil der empfangenden Jurisdiktion gering ist. Dies gilt auch im EU-Kontext. Weil nationale Politiker ihre Wiederwahl in nationalen Wahlen erreichen

müssen, sind sie folgerichtig primär an den EU-finanzierten Aktivitäten interessiert, die eine unmittelbare Sichtbarkeit für die heimatische Wählerschaft haben. Wer an der Relevanz dieser Theorie für den EU-Haushalt zweifelt, muss nur betrachten, wie vehement sich seit dem Kommissionsvorschlag vom Anfang Mai nationale Politiker aus diversen EU-Staaten sogar gegen die sehr moderaten geplanten Kürzungen in Agrar- und Kohäsionspolitik zur Wehr setzen. Wie so oft besteht hier ein Gegensatz zwischen dem, was sich normativ empfiehlt, und dem, was für wichtige Vetspieler akzeptabel ist.

### NEUE EIGENMITTEL SOLLEN WIDERSTAND GEGEN BUDGETEXPANSION VERRINGERN

Wenig überzeugend sind die Kommissionsvorschläge zu möglichen neuen Eigenmitteln. Diese Vorschläge stehen in der Tradition jahrzehntelanger Bemühungen von Kommission und Europäischem Parlament um neue Einnahmequellen, die die Abhängigkeit von den faktischen Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten verringern könnten. Dabei ist es bezeichnend, welche Art von Einnahmequellen nun vorgeschlagen werden: Emissionshandel, GKKB oder Abgabe auf nicht recycelte Plastikabfälle. Allesamt sind dies Finanzierungsquellen, die aus Sicht der EU-Steuerzahler aufgrund der unklaren Inzidenz kaum wahrnehmbar sind und damit die Transparenz der Finanzierung kaum verbessern. Eine höhere Transparenz und Fühlbarkeit der Finanzierung für den EU-Steuerzahler ist in Übereinstimmung mit dem Prinzip fiskalischer Äquivalenz aber das am ehesten überzeugende Argument zu Gunsten neuer EU-Eigenmittel. Dass nun anstatt etwa einer breit wahrgenommenen EU-Mehrwertsteuer diese komplexen Finanzierungsquellen für das EU-Budget erschlossen werden sollen, bestätigt den Verdacht, dass es bei den neuen Eigenmitteln nicht um mehr Transparenz, sondern primär um die Beseitigung von nationalen Widerständen gegen eine Expansion des Budgets geht. Im gegenwärtigen Eigenmittelsystem schmälert ein wachsendes EU-Budget unmittelbar den Finanzierungsspielraum der Mitgliedstaaten. Diese müssen die steigenden BNE-Eigenmittelzahlung aus den nationalen Steuereinnahmen abführen. Die nun vorgeschlagenen neuen Finanzierungsquellen würden diesen unmittelbaren Nexus zwischen europäischer und nationaler Budgetrestriktion kappen. Das ist aus Sicht europäischer Akteure attraktiv, die eine Ausweitung des EU-Budgets anstreben und nicht länger mit dem Widerstand nationaler Finanzminister konfrontiert sein wollen.

Die Reaktionen aus den Hauptstädten zum Finanzvorschlag der Kommission widerlegt nebenbei auch ein gängiges Brüsseler Argument zu Gunsten von Eigenmittelinnovationen. Diesem Argument zufolge seien echte EU-Eigenmittel die Vorbedingung dafür, dass Mitgliedstaaten den Haushalt nicht mehr allein aus der Rückflusslogik (*juste retour*) bewerten. Die Logik die-

ses Arguments war im Licht der Common-Pool-Theorie immer schwer nachvollziehbar. Denn die politische Attraktivität von Rückflüssen in den eigenen Wahlkreisen hängt nicht davon ab, über welche Instrumente der »Common Pool« finanziert wird. Jetzt zeigt sich tatsächlich, wie wenig Einnahmeinnovationen die Anreize verändern. Die Reaktionsmuster der Mitgliedstaaten mit vielfältigen Plädoyers zur Verteidigung bisheriger Rückflüsse demonstrieren, dass die Finanzierungsfrage keinerlei Relevanz für das geringe Interesse wichtiger Akteure an europäischen öffentlichen Gütern hat.

### GAP-DIREKTZAHLUNGEN: GUT 250 MILLIARDEN EURO DÜRFTEN VERGEUDET WERDEN

Der Kommissionsvorschlag vom Mai hat einen ersten Rahmen aufgespannt. Die nun beginnenden Verhandlungen sollen nach den (vermutlich nicht erfüllbaren) Vorstellungen der Kommission noch vor der Wahl zum Europäischem Parlament im Mai 2019 zum Abschluss kommen. Mit dem wenig ambitionierten Aufschlag hat sich der mögliche Ergebnisraum für Reformen bereits deutlich verringert. Vom Tisch ist mit dem Kommissionsvorschlag etwa eine nationale Kofinanzierung der GAP-Direktzahlungen, die noch im letztjährigen Reflexionspapier der Kommission als Option diskutiert worden war. Dennoch wäre bei konsequenter Entwicklung der Politikprogramme im Detail noch viel in eine gute Richtung zu korrigieren. Um wieder mit dem quantitativ so bedeutsame Beispiel der Direktzahlungen an Landwirte zu argumentieren: Auch diese ließen sich tatsächlich für die Erzeugung eines europäischen Mehrwerts mobilisieren. Dies wäre dann der Fall, wenn diese Zahlungen nicht länger ein Pauschaltransfer an Agrarbetriebe ohne Gegenleistung wären, sondern zu einem Instrument zur Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirte weiter entwickelt würden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018).

In der Vergangenheit ist dieser Ansatz trotz einiger Versuche stets gescheitert. Zwar werden die Zahlungen seit 2014 zum Teil an bestimmte ökologische Auflagen geknüpft (*Greening*). Diese Auflagen haben sich aber bislang weitgehend als nicht-bindend und damit wirkungslos erwiesen (vgl. European Court of Auditors 2017; Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018). Das *Greening* hatte somit letztlich nur die politische Funktion, den Transfers ein ökologisches (aber falsches) Alibi zu verleihen. Dies könnte in der nächsten Periode durch wirklich bindende Auflagen korrigiert werden. Beispielsweise wäre es denkbar, Landwirte für kostspieligen Tierschutz über den rechtlich bindenden Niveaus zu kompensieren. Oder aber Bauern könnten Prämien für die Reduktion von Treibhausgasen bekommen, die sich nach den Preisen des Emissionshandels bemessen sollten.

All dies ist denkbar – aber aus politökonomischer Sicht leider unrealistisch. Der im GAP-Budget bereits gut dotierte Kommissionsvorschlag vom Mai hat den

Landwirten und ihren Interessenvertretern in den Verbänden und im Europäischen Parlament frühzeitig signalisiert, dass die bisherigen Ressourcen nicht ernsthaft gefährdet sind. Wirklicher Veränderungsdruck wäre nur anders aufzubauen gewesen: durch eine glaubwürdige Ankündigung, die Direktzahlungen massiv zu kürzen, wenn sie nicht nachweislich durch Bereitstellung von Umwelt-, Tierschutz- und Klimabeiträgen »verdient« würden. Diese Chance ist nun verpasst, weil die Budgets den Landwirten nun de facto bereits garantiert sind. Damit besteht aus Sicht der Interessenverbände keine Veranlassung mehr, sich diese Transfers durch die Akzeptanz bindender Auflagen zu verdienen. Die politikwissenschaftliche Forschung zum Landwirtschaftsausschuss im Europäischen Parlament belegt, dass dieser Ausschuss fest im Griff landwirtschaftlicher Partikularinteressen ist (vgl. Swinnen 2015). Insofern ist auch vom legislativen Mitspracherecht des Europäischen Parlaments ebenso wenig wie in den letzten Finanzverhandlungen mit wirksamen Korrekturen zu rechnen. Hinzu kommt, dass die Kommission nun sogar eine »Vereinfachung« und »Flexibilisierung« der GAP-Zahlungen in Aussicht stellt. Diese Begrifflichkeiten könnten als Einladung zur weiteren Abschwächung der ohnehin bereits wenig effektiven *Greening*-Auflagen verstanden werden. All dies läuft auf Cash-Transfers ohne Gegenleistung hinaus, so dass Europa 2021 bis 2027 die stolze Summe von gut 250 Mrd. Euro ohne europäischen Mehrwert vergeuden dürfte.

Sehr kritisch ist die von der Kommission favorisierte Idee einer Größendegression zu sehen, bei der die Direktzahlungen in Zukunft stärker auf kleine Bauernhöfe oder Familienbetriebe (im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften) konzentriert würden (vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018). Erstens sind die Direktzahlungen nicht einmal ansatzweise als sinnvolles verteilungspolitisches Instrument legitimierbar. Eine Bedürfnisprüfung von Landwirten im Hinblick auf ihre Einkommens- oder Vermögenssituation findet nicht statt. Eine Größendegression kann dieses fundamentale Problem nicht lösen. Außerdem begünstigen die Direktzahlungen zu einem guten Teil nicht den Landwirt, sondern den Bodenbesitzer, weil der Transferanspruch über Pachtzahlungen und Bodenpreise überwältigt wird. Die Degression wird somit Ungerechtigkeiten nicht beseitigen, gleichzeitig aber die verzerrenden Wirkungen der Direktzahlungen und ihren ökonomischen Schaden erhöhen, ohne dass sich hier ein Potenzial für einen europäischen Mehrwert ergibt. Die Größendegression würde in Zukunft die Größe von landwirtschaftlichen Betrieben mit einer impliziten Steuer belegen. Skalenerträge spielen aber für die Wirtschaftlichkeit moderner Landwirtschaft eine große Rolle. Gleichzeitig gibt es keinerlei empirische Evidenz dafür, dass kleinere landwirtschaftliche Betriebe per se ökologischer agieren als große Betriebe (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018). Insofern kleinere Betriebe Kosten-

nachteile gegenüber großen Betrieben haben, verfügen sie über einen geringeren Spielraum, um kostspielige ökologische oder tierschützende Standards oberhalb gesetzlich verbindlicher Mindeststandards zu implementieren. Noch dazu wird eine Degression der Direktzahlungen ineffiziente Umgehungsaktivitäten wie beispielsweise formelle Betriebsteilungen auslösen.

## FAZIT

Obwohl die Europäische Union seit Jahren mit existenziellen Krisen konfrontiert ist, scheint es nicht zu gelingen, aus dem Krisenbewusstsein durchgreifenden Reformdruck für den EU-Haushalt zu generieren. Die Interessen der Status-quo-Verteidiger scheinen übermächtig zu sein. Die Verschiebung der Budgetstruktur in Richtung eines höheren europäischen Mehrwerts gelingt somit vorrangig nur durch neues Geld, nicht aber durch nennenswerte Einschnitte in die problematischen Politikfelder. Zum Teil schlägt sich in diesem Ergebnis bereits die neue politische Konstellation in der EU nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs nieder, das traditionell in den Budgetverhandlungen immer auf den Seiten der Reformer für die Ausgabeseite gestanden und eine Budgetexpansion bekämpft hat. Außerdem kann man der Bundesregierung den Vorwurf nicht ersparen, dass sie sich nicht wirklich darum bemüht hat, Reformdruck zu erzeugen, sondern auch auf deutscher Seite die Stimmen der Besitzstandswahrer in Agrar- und Kohäsionspolitik deutlich lauter und einflussreicher waren als die Befürworter des europäischen Mehrwerts. Frühzeitige Ankündigungen zur Bereitschaft höherer deutscher EU-Beiträge haben weiter dazu beigetragen, die Budgetrestriktion und damit den Reformdruck abzumildern. Insgesamt ist die Entscheidung über den MFR 2021–2027 auf dem besten Wege, als eine weitere verpasste Chance zur Reform der EU in die Integrationsgeschichte einzugehen.

## LITERATUR

- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht. (2005), »What Does the European Union Do?«, *Public Choice* 123, 275–319.
- ECORYS, CPB and IFO (2008), *A Study on EU Spending*, Final Report, Rotterdam.
- Europäische Kommission (2018), *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, Mitteilung, SWD(2018) 171 final, Brüssel.
- European Court of Auditors (2017), *Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not Yet Environmentally Effective*, Special Report No. 21, Luxembourg.
- Osterloh, S., F. Heinemann und P. Mohl (2009), »EU Budget Reform Options and the Common Pool Problem«, *Public Finance and Management* 9, 644–685.
- Swinnen, J. (Hrsg.) (2015), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm*, CEPS, Brüssel, und Rowman and Littlefield International, London.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle und C. Johnsen (1981), »The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics«, *The Journal of Political Economy* 89, 642–664.

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

Weiss, S., F. Heinemann, M. Berger, C. Harendt, M.-D. Moessinger und T. Schwab (2017), *How Europe Can Deliver - Optimising the Division of Competences Among the EU and Its Member States*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, Stellungnahme, Berlin.

## Berthold Busch\* und Jürgen Matthes\*\* Von der Betrachtung von Nettopositionen zum euro- päischen Mehrwert

Siebenjahreszeiträume kennt man nicht nur aus dem Alten Testament. Auch in der Europäischen Union hat die Zahl Sieben eine besondere Bedeutung. Alle sieben Jahre wird der große Rahmen für die jährlichen EU-Haushalte festgelegt. Die EU-Kommission hat im Mai ihre Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 präsentiert. Die Entscheidung über die Höhe und die großen Verwendungsrichtungen bedarf der einstimmigen Entscheidung des Rats und der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

### EU-HAUSHALT: INSTRUMENT DER UMVERTEILUNG

Mit dem EU-Haushalt werden erhebliche finanzielle Mittel zwischen den Mitgliedstaaten umverteilt. Das ergibt sich daraus, dass die größten Ausgabenpositionen, die Agrarpolitik und die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsion), zu einem großen Teil der Musgraveschen Distributionsabteilung zugeordnet werden können (Musgrave 1966). Bei den Kohäsionsausgaben ergibt sich der Distributionszweck aus der im Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) verankerten Zielsetzung der Kohäsionspolitik. Die Ausgaben für die Agrarpolitik dienen in der gegenwärtigen Form kaum der Erstellung eines EU-weiten öffentlichen Gutes und fördern auch nicht nennenswert das Wachstum (vgl. Busch und Matthes 2018). Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2016, S. 21) stehen bei der Agrarpolitik »Umverteilungseffekte zu Gunsten einzelner Länder im Vordergrund«.

Dies führt dazu, dass es für einen Mitgliedstaat immer noch interessant ist, danach zu fragen, wie viel er zum EU-Haushalt beiträgt und was er zurückerhält. Das Ergebnis ist die vielfach kritisierte Nettobetrachtung der Finanzierungsposition eines Mitgliedstaates gegenüber dem EU-Haushalt unter dem Gesichtspunkt des *Juste Retour*.

Im MFR 2014 bis 2020 beträgt der Anteil der Mittel für Verpflichtungen, der auf die Agrar- und Kohäsionspolitik entfällt, etwa 73%, sofern man die Ausgabenkategorien 1b und 2 zusammenfasst.<sup>1</sup> In der Tat werden damit über den EU-Haushalt also überwiegend Ausgaben finanziert, die vorrangig national wirksam



Berthold Busch



Jürgen Matthes

\* Dr. Berthold Busch ist Senior Economist für Europäische Integration am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

\*\* Jürgen Matthes ist Leiter des Kompetenzfelds »Internationale Wirtschaftsforschung und Konjunktur« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

<sup>1</sup> Berechnet auf der Grundlage des MFR in laufenden Preisen, für 2019 angepasst (vgl. Europäische Kommission 2018a).

werden und damit auch entsprechend zurechenbar sind.

Der europäische Mehrwert der beiden Ausgabenkategorien Agrar- und Kohäsionspolitik ist zumindest zweifelhaft (vgl. Darvas und Wolff 2018). Für die Kohäsionspolitik sind im aktuellen MFR, der den Zeitraum 2014 bis 2020 umfasst, insgesamt etwa 460 Mrd. Euro veranschlagt, gemessen an den Ausgaben für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF).<sup>2</sup> Davon entfallen aber nur 9,8 Mrd. Euro auf die länderübergreifende Förderung im Rahmen der territorialen Kooperation (vgl. Europäische Kommission (2018b), wo man wegen des grenzüberschreitenden Charakters einen europäischen Mehrwert gegenüber einem nationalen Engagement vermuten kann.

In einer solchen Situation, in der ein Großteil des EU-Budgets Umverteilungszwecken dient, kann es sinnvoll sein, anhand der Nettoposition zu untersuchen, in welchem Ausmaß ein Land durch EU-Politiken begünstigt oder belastet wird (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2016, S. 22).

### FINANZIERUNGSSALDEN ALS INDIKATOR FÜR DIE UMVERTEILUNG

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, die Nettoposition eines Mitgliedstaates gegenüber dem EU-Haushalt, also den Finanzierungssaldo, zu berechnen (vgl. Europäische Kommission 1998, Anhang 3). Die einfachste Möglichkeit ist, die nationalen Zahlungen an den EU-Haushalt mit den nationalen Rückflüssen zu saldieren. Die Summe der sich daraus ergebenden positiven und negativen Salden lässt sich nicht zu null addieren, da die EU einen Teil ihrer Ausgaben zugunsten von Drittländern leistet und auch andere Zahlungen nicht national zurechenbar sind. Rechnet man mit dem Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016, weil sich die Zahlungen aus dem EU-Haushalt von Jahr zu Jahr erheblich unterscheiden können und für die genannten Jahre bereits Ist-Zahlen veröffentlicht wurden<sup>3</sup>, ergeben sich Gesamtausgaben aus dem EU-Haushalt in Höhe von 141,4 Mrd. Euro, von denen 125,6 Mrd. Euro den 28 Mitgliedstaaten zurechenbar sind. Darin sind freilich auch die Verwaltungsausgaben enthalten, die überwiegend wegen der dort ansässigen EU-Institutionen in Belgien und Luxemburg anfallen, diesen Ländern aber nicht im vollen Umfang zugeordnet werden können.

Auch auf der Einnahmenseite gibt es bei der Bestimmung von Finanzierungssalden Schwierigkeiten, da die sogenannten traditionellen Eigenmittel,

also die Einfuhrzölle, nicht ohne weiteres dem Land zugerechnet werden können, das die Zölle erhebt, weil dort Waren aus Drittländern in den Binnenmarkt gelangen. Denn es ist nicht zwingend, dass die Waren im Erstzugangsland verbleiben.

Die EU-Kommission veröffentlicht jährlich die sogenannten operativen Haushaltssalden für die Mitgliedstaaten, bei der sie nur die den Mitgliedstaaten zurechenbaren operativen Ausgaben, d.h. ohne Verwaltungsausgaben, zugrunde legt. Diese werden mit einem für jeden Mitgliedstaat angepassten nationalen Beitrag saldiert. Dieser wird errechnet, indem der Anteil jedes Landes an den gesamten nationalen Beiträgen der 28 Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt mit den gesamten zurechenbaren operativen Ausgaben der EU multipliziert wird (vgl. Europäische Kommission 2013, S. 113).

Wird wiederum der Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 verwendet, zeigt sich folgendes Bild: Größter Nettozahler in diesem Zeitraum war Deutschland, sowohl absolut mit 13,6 Mrd. Euro als auch relativ mit 0,44% des Bruttonationaleinkommens (BNE), gefolgt von den Niederlanden mit 0,42% des BNE und Schweden mit 0,40% des BNE. Größter Nettoempfänger mit 10,1 Mrd. Euro war Polen, gefolgt von Rumänien mit 5,2 Mrd. Euro. Relativ am meisten erhielten Bulgarien mit 4,6% des BNE und Ungarn mit 4,4%.

Die genannte Berechnung ist freilich nicht für jeden Verwendungszweck geeignet. Sie würde beispielsweise die Lücke unterzeichnen, die der Brexit im EU-Haushalt hinterlässt. Das Vereinigte Königreich hatte – wiederum im Dreijahresdurchschnitt – nach der Kommissionsmethode einen Finanzierungssaldo von minus 7,6 Mrd. Euro. Werden dagegen die britischen Einzahlungen in den EU-Haushalt mit den Rückflüssen saldiert, kommt man auf einen Betrag von 10,2 Mrd. Euro.

Mit Hilfe der Kommissionsmethode können auch Teilsalden<sup>4</sup> berechnet werden, um zu sehen, wie einzelne Mitgliedstaaten von einzelnen Politikbereichen finanziell profitieren (vgl. Busch 2016). Würde man nur die Ausgaben der EU in der Agrar- oder der Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten als Maßstab für den nationalen Nutzen heranziehen, bliebe die finanzielle Beteiligung der Länder an diesen Politikbereichen unberücksichtigt.

Bei der Agrarpolitik sind Belgien und Luxemburg mit einem Saldo von jeweils 0,28% des BNE die größten Nettozahler, während Bulgarien (1,95%) und Litauen (1,31%) zu den größten Nettoempfängern zählen. Auch in der Kohäsionspolitik ist Belgien größter Nettozahler (0,29%) vor Dänemark, Finnland, Irland und Luxemburg mit jeweils 0,28%. Hier profitiert Ungarn mit 3,09% am meisten vor Bulgarien mit 2,42% des BNE. Frankreich, das im Untersuchungszeitraum mit mehr als 8 Mrd. Euro größtes Empfängerland bei den Agrarausgaben der EU war, ist gleichwohl wegen

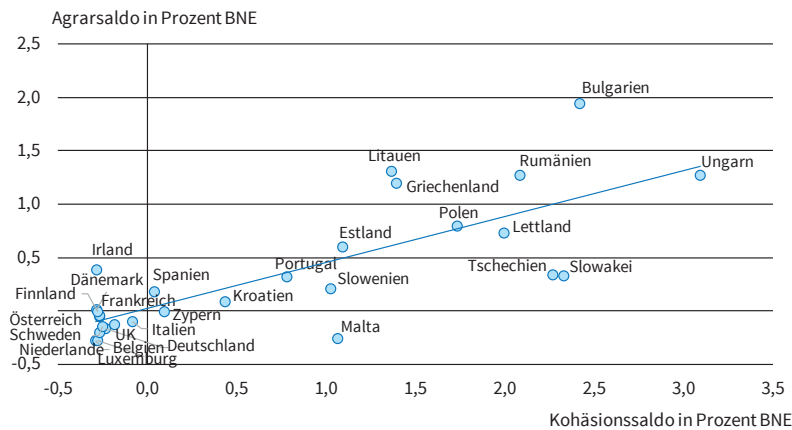
<sup>2</sup> Zu den ESIF-Fonds wird neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds (KF) auch der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gezählt, der in der Nomenklatur der EU nicht unter die Kohäsionspolitik, sondern die Agrarpolitik subsumiert wird.

<sup>3</sup> Dies sind überdies die ersten drei Jahre des aktuellen MFR; <http://ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all-revised.xls>

<sup>4</sup> Ein Teilsaldo für die Agrarpolitik wird auch im Agrarbericht der Bundesregierung veröffentlicht (BMEL 2015, S. 124).

Abb. 1

**Zusammenhang zwischen den Agrar- und Kohäsionssalden der EU-Mitgliedstaaten**  
Durchschnitt der Jahre 2014–2016; jeweils gemessen als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE)



Quelle: Europäische Kommission 2017; Institut der deutschen Wirtschaft.

© ifo Institut

seines hohen Beitrags zur Finanzierung des EU-Haushalts Nettozahler in diesem Bereich, wenn auch nur geringfügig (-0,05% vom BNE).

Interessanter als die Werte für die einzelnen Mitgliedstaaten erscheint jedoch das Gesamtbild, wenn man die Werte für die Agrar- und Kohäsionssalden für jeden Mitgliedstaat in einem Streudiagramm abträgt. Es zeigt sich dabei ein recht enger Zusammenhang zwischen dem Agrar- und dem Kohäsionssaldo über alle Mitgliedstaaten hinweg (vgl. Abb. 1). Die Aussagekraft dieses Bilds wird durch einen Korrelationskoeffizienten von 0,78 bestätigt. Dieser enge Zusammenhang zeigt, dass auch die Agrarsubventionen überproportional den ärmeren EU-Ländern zugutekommen und daher indirekt auch der Einkommensangleichung in der EU dienen.

## NEUE AUSGABENSCHWERPUNKTE IM NÄCHSTEN MFR

Die Fokussierung auf die Nettoposition einzelner Mitgliedstaaten würde erst dann an Bedeutung verlieren, wenn die EU öffentliche Güter bereitstellt, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden (vgl. Fuest 2017). Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen Nichtrivalität im Konsum besteht (vgl. Sohmen 1976) und darüber hinaus oft niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann. Hierzu zählen eine gemeinsame Verteidigung, die gemeinsame Sicherung der Außengrenzen, gemeinsame Aktivitäten zur inneren Sicherheit, zur Terrorismusbekämpfung und zur Bewältigung der Migration. Dazu können auch grenzüberschreitende Projekte gehören, die zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen, oder die Unterstützung großer Forschungs- und Technologieprojekte, die für ein einzelnes Land zu groß sind.

Die Europäische Kommission will mit ihren Vorschlägen zum MFR für die Jahre 2021 bis 2027 die bisherigen Ausgabenschwerpunkte korrigieren. Danach soll der Anteil der Agrar- und der Struktur-

politik zusammengenommen im Zeitraum 2021 bis 2027 auf etwa 58%<sup>5</sup> der gesamten Mittel sinken. Dies ist durchaus ein Schritt in die richtige Richtung, wenn man es als Ziel ansieht, dass der EU-Haushalt vor allem Vorhaben mit einem europäischen Mehrwert finanzieren soll. Der Schritt zur Umschichtung von den traditionellen Ausgabenkategorien, die vorrangig im Interesse einzelner Mitgliedstaaten liegen, zu genuin öffentlichen Gütern auf europäischer Ebene könnte aber noch deutlicher ausfallen.

So soll an den keineswegs neuen Vorschlag erinnert werden, dass auch bei der Gemeinsamen Agrarpolitik eine nationale Kofinanzierung eingeführt werden könnte. Außerdem sollte auch die Kohäsionspolitik von weiteren Kürzungen nicht ausgenommen werden. Vor dem Hintergrund des im AEUV verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts mutet es befremdlich an, wenn jede Region in der EU Fördermittel im Rahmen dieser Politik erhalten kann, wie dies im Rahmen des aktuellen MFR möglich ist. Auf die EU-Förderung von Regionen in wohlhabenderen Mitgliedstaaten sollte künftig verzichtet werden, ein europäischer Mehrwert dürfte hier eher gering sein. Eine Modellrechnung auf der Grundlage von Ist-Zahlen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 zeigt, dass eine Konzentration der Kohäsionspolitik auf die ärmeren Mitgliedstaaten zu Einsparungen von über 20 Mrd. Euro führen könnte (vgl. Busch 2018, S. 42 ff.). Kohäsionspolitik in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten sollte künftig vorrangig nationale Aufgabe sein.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Auszahlung von Mitteln der Kohäsionspolitik an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen. Sie begründet dies damit, den EU-Haushalt vor finanziellen Risiken schützen zu wollen, die von Rechtsstaatlichkeitsdefiziten ausgehen können (vgl. Europäische Kommission 2018c, S. 5). Sie vermeidet also den Begriff der Konditionalität (vgl. KAS 2018). Gleichwohl muss dieser Vorschlag vor dem Hintergrund des gegen Polen anhängigen Verfahrens nach Artikel 7 des EU-Vertrags (EUV) gesehen werden. Nach dieser Vorschrift kann einem Mitgliedstaat letztlich das Stimmrecht im Ministerrat entzogen werden, wenn er gegen die grundlegenden Werte der EU wie Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Rechte von Minderheiten ver-

<sup>5</sup> Der Vergleich mit dem MFR 2014 bis 2020 wird dadurch erschwert, dass im neuen Kommissionsvorschlag der Europäische Entwicklungsfonds innerhalb der Obergrenzen enthalten ist, im aktuellen MFR aber nicht.

stößt. Die Entscheidung über die Verletzung der Rechte bedarf jedoch der Einstimmigkeit im Europäischen Rat, so dass hier hohe Hürden bestehen. Es liegt nahe, der EU hier zu einer schärferen Waffe zu verhelfen.

## LITERATUR

- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015), *Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015*, Berlin.
- Busch, B. (2016), *Finanzielle Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, IW-Report Nr. 21, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Busch, B. (2018), *Kohäsionspolitik in der Europäischen Union*, IW-Analysen Nr. 121, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Busch, B. und J. Matthes (2018), *Neue Prioritäten für die Eurozone, Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen*, IW-Report Nr. 17, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Darvas, Z. und G. Wolff (2018), »Rethinking the European Union's Post-Brexit Budget Priorities«, *Bruegel Policy Brief*, Nr. 1, Brüssel.
- Europäische Kommission (1998), *Die Finanzierung der Europäischen Union*, KOM(1998) 560 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2013), *Finanzbericht 2012*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2017), »EU expenditure and revenue 2014–2020«, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).
- Europäische Kommission (2018a), »Figures and documents«, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm).
- Europäische Kommission (2018b), »European Structural and Investment Funds«, verfügbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq/data>.
- Europäische Kommission (2018c), *Mitteilung, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, COM(2018) 321, Brüssel.
- Fuest, C. (2017), »Reforming the EU Budget: Small changes can bring considerable improvements«, *ifo Schnelldienst* 70(6), 9–11.
- KAS – Konrad-Adenauer-Stiftung (2018), *Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen – Reaktionen auf den Vorschlag der Europäischen Kommission*, Sonderbericht, verfügbar unter: <http://www.kas.de/bruessel/de/publications/52436/>.
- Musgrave, R.A. (1966), *Finanztheorie*, Mohr, Siebeck, Tübingen.
- Sohmen, E. (1976), *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Mohr, Siebeck, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), *Gutachten: Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken*, Berlin.

Stefan Lehner\*

## Ein Haushalt für die Zukunft der Europäischen Union: Die Vorschläge der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027

Der Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union ist das Kernstück der Europäischen Haushaltspolitik. Er legt für einen Zeitraum von zurzeit sieben Jahren Obergrenzen für die Ausgaben der EU fest. Zeitgleich werden alle größeren Ausgabenprogramme mit ihren jährlichen Haushaltsbeträgen beschlossen. Obwohl bescheidene Spielräume verbleiben, heißt das, dass die Europäische Union mit jedem mehrjährigen Finanzpaket auf ein Jahrzehnt ihre budgetären Handlungsmöglichkeiten fast vollständig festlegt. Schon daraus erklären sich die Bedeutung und die Intensität mit der um jedes dieser Finanzpakete gerungen wird.

Hinzu kommt, dass der EU Haushalt zwar der mit Abstand kleinste in der Pyramide der öffentlichen Haushalte in Europa ist – sein Ausgabenvolumen liegt seit vielen Jahren bei etwa 1% des Bruttonationaleinkommens (BNE), etwa 144 Mrd. Euro/Jahr, d.h. pro Kopf etwa 280 Euro, weniger als die inzwischen berühmte Tasse Kaffee am Tag. Durch seine historische Fokussierung auf Agrarsubventionen und auf regionale Förderprogramme erhalten vor allem die weniger entwickelten Mitgliedstaaten jährliche Nettotransferleistungen von bis zu 4% ihres BNE; in manchen Regionen werden öffentliche Investitionen weitestgehend von der EU finanziert. Somit steht für die Mittelempfänger sehr viel auf dem Spiel, entsprechend hochrangig werden die Verhandlungen geführt: Im Rat entscheiden die Staats- und Regierungschefs einstimmig. Außerdem ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Last, but not least wird gleichzeitig über die Finanzierung des EU Haushaltes verhandelt. Seit 30 Jahren finanziert sich die EU aus Zolleinnahmen, aus einem Beitrag auf einer harmonisierten MwSt-Basis und – weit überwiegend – aus Beiträgen auf der Grundlage des BNE. Auf diese Beiträge erhalten einige Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Deutschland, Niederlande, Schweden, Österreich, Dänemark) Rabatte, deren Umfang und Komplexität die tatsächliche Belastung durch den EU-Haushalt zur Geheimwissenschaft macht. Insgesamt finanziert sich der Jahreshaushalt vollständig aus diesen sogenannten Eigenmitteln. Defizite und Staatschuld sind auf europäischer Ebene

\* Stefan Lehner ist Direktor »Eigenmittel und Mehrjähriger Finanzrahmen« bei der Europäische Kommission, GD Haushalt. Der Beitrag gibt die Meinung des Verfassers wieder, nicht unbedingt der Europäischen Kommission.



unzulässig, Überschüsse werden an die Mitgliedstaaten zurückerstattet.

### **DIE HERAUSFORDERUNGEN AN DEN NÄCHSTEN MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMEN DER EU**

Die Europäische Union steht vor vielen Herausforderungen. Am weitest gehenden für den EU-Haushalt sind die Konsequenzen des bevorstehenden Ausscheidens des Vereinigten Königreichs. Der aktuelle Stand der Verhandlungen nach Art. 50 VEU über die Einzelheiten des Austritts sieht zwar vor, dass Großbritannien bis Ende 2020 wie ein Mitgliedsland am EU-Haushalt teilnimmt und auch danach allen eingegangenen Verpflichtungen nachkommt. Für den nächsten Finanzrahmen verliert die EU dennoch einen großen Nettozahler; eine Finanzierungslücke von 12–14 Mrd. Euro jährlich gemessen an den potenziellen Ausgaben der EU 28 nach 2020 wird sich auftun.

Dann sind die Auswirkungen der größten Finanz- und Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit in vielen Mitgliedstaaten und Regionen noch nicht bewältigt. 2018 haben zwar alle Mitgliedstaaten wieder positive Wachstumsraten, und der Aufholprozess vor allem der osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten hat wieder eingesetzt. Aber z.B. die Jugendarbeitslosigkeit liegt zwischen 6% in Deutschland und 43% in Griechenland, was die Belastungen illustriert, denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt der Union noch ausgesetzt ist.

Hinzu kommen die Verwerfungen durch die Migrationswelle 2015/2016, die bloßgelegt hat, dass die EU weder ein gemeinsames Konzept noch ausreichende Budgetmittel hat, darauf zu reagieren. Unter dem Druck der Krise wurde zwar die Flexibilität des aktuellen Finanzrahmens voll ausgeschöpft, und es wurden zusätzlich Instrumente geschaffen (z.B. die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei). Aber selbst wenn die Flüchtlingszahlen seitdem zurückgegangen sind, steht die Integration der aufenthaltsberechtigten Zuwanderer erst am Anfang. Und die Demographie der Nachbarländer – Afrika wächst jährlich netto um 30 Mio. Menschen – macht Migration zu einem zentralen Zukunftsthema für Europa.

Die wachsenden außenpolitischen Krisenfelder und die Terroranschläge innerhalb der Union haben außerdem das Thema innere und äußere Sicherheit ganz oben auf die Prioritätsliste der EU-Bürger gerückt.

Schließlich darf bei allem Krisenmanagement die EU nicht aus den Augen verlieren, dass die Grundlagen ihres wirtschaftlichen Wohlstandes herausgefordert sind. Ein sich beschleunigender technischer Fortschritt, eine Volksrepublik China, die ihre wachsende wirtschaftliche Potenz auch in politische Stärke ummünzt und das Abbröckeln des multilateralen Welt-handelssystems fordern die EU aufs Äußerste.

### **EIN ZÖGERNDER POLITISCHER PROZESS**

Vor diesem Hintergrund haben die 27 Mitgliedstaaten begonnen, Zukunftskonzepte zu diskutieren. Die positive Agenda von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker vom September 2016 wurde von den Staats- und Regierungschefs in Bratislava und in Rom angenommen. Die Europäische Kommission hat mit einem Weißbuch zur Zukunft Europas und Reflektionspapieren u.a. über die Zukunft der Europäischen Finanzen versucht, die Diskussion im Jahr 2017 voranzubringen. Aber die politische Neudefinition der EU 27 ist wohl erst vom Europäischen Rat in Sibiu im Mai 2019 zu erwarten. Damit kann die Europäische Kommission ihre Vorschläge für einen nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen nicht in ein fertiges europapolitisches Konzept einpassen; vielmehr wird sich ein Stück weit das politische Konzept aus der Diskussion um die künftigen Finanzen ergeben.

### **DAS STRATEGISCHE KONZEPT DER KOMMISSION**

Das strategische Konzept für einen künftigen Finanzrahmen ist von Haushaltskommissar Günther Oettinger schon relativ früh vorgeschlagen worden: eine gemeinsame Kraftanstrengung zur Schließung der Brexit-Lücke, die allen maßvolle Kürzungen bei Agrar- und Kohäsionsmitteln zumutet – ohne diese zentralen EU-Ausgabenpolitiken im Kern in Frage zu stellen – und gleichzeitig von allen etwas höhere EU-Beiträge einfordert; und eine Aufstockung der Mittel für die zentralen Prioritäten, falls möglich auch finanziert aus neuen Einnahmequellen der EU. Dazu eine kritische Überprüfung aller EU-Ausgaben auf ihren Europäischen Mehrwert und auf ihre Effizienz und Effektivität.

Diese Überlegungen haben sich in einem historisch intensiven Konsultationsprozess konkretisiert, wobei die Diskussion der Staats- und Regierungschefs im Februar 2018 und die Berichte des Europäischen Parlaments vom März 2018 zu den wichtigsten Etappen gehörten.

### **DIE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION VOM 2. MAI 2018**

Die Europäische Kommission hat am 2. Mai 2018 ihre Vorschläge für einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021–2027 und für eine Reform der Haushaltsfinanzierung vorgelegt; die einzelnen Ausgabenprogramme, die die Details für die Mittelverwendung enthalten, wurden zwischen dem 29. Mai und dem 14. Juni 2018 vorgeschlagen. Das Motto des Finanzrahmens »Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt« verweist auf die wesentlichen Prioritäten, für die neue Finanzmittel vorgesehen sind.



Stefan Lehner

In Zahlen schlägt die Kommission für sieben Jahre 1 279 Mrd. Euro<sup>1</sup> für Verpflichtungen vor, was nach den aktuellen Vorausschätzungen 1,114% des BNE der EU 27 entspricht. Wenn man den heutigen Finanzrahmen zu Vergleichszwecken auf EU 27 umrechnet, entspräche dieser 1,13% des BNE der EU 27. Wenn man außerdem berücksichtigt, dass der neue Finanzrahmen den Europäischen Entwicklungsfonds integriert, der zurzeit mit einem Volumen von 30 Mrd. Euro = 0,03% BNE noch parallel zum EU-Haushalt besteht, dann entspricht der Kommissionsvorschlag für 2021–2027 einer leicht rückläufigen europäischen Staatsquote. An Zahlungen, d.h. den in der Periode tatsächlich zu leistenden Beiträgen, würden 1 246 Mrd. Euro erforderlich, entsprechend 1,08% des BNE der EU 27.

In diesem Gesamtrahmen setzt der Kommissionsvorschlag neue und neu gewichtete Prioritäten:

- Die Aufstockung des Forschungs- und Innovationsprogramms **Horizont Europa** auf 100 Mrd. Euro kann entscheidend zur künftigen Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen.
- Aufbauend auf dem Erfolg des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (»Juncker-Fonds«), sollte ein vollständig integrierter Investmentfonds **InvestEU** mit einem Beitrag von 15,2 Mrd. Euro mehr als 650 Mrd. Euro an zusätzlichen Investitionen mobilisieren können.
- Um das derzeitige Investitionsdefizit im Digitalbereich zu füllen, schlägt die Kommission ein neues Programm »**Digitales Europa**« mit 9,2 Mrd. Euro vor, das strategische Projekte in Zukunftsbereichen wie künstliche Intelligenz, Supercomputer, Cybersicherheit oder Digitalisierung der Industrie unterstützen soll. Auch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds sollen in Zukunft Digitalisierungsprojekte fördern können.
- Ein weiterer Schwerpunkt sollte die Jugend sein. Das höchst erfolgreiche Programm **Erasmus+** sollte auf 30 Mrd. Euro mehr als verdoppelt werden und damit insbesondere auch Jugendlichen aus benachteiligten Verhältnissen Bildungsmöglichkeiten und Mobilität ermöglichen. Auch die Mittel des Sozialfonds von etwa 100 Mrd. Euro sollten weiterhin vor allem bei der Jugendbeschäftigung und Qualifizierung Unterstützung leisten.
- Die Haushaltsmittel für das Management von **Außengrenzen, Migration und Flüchtlingsströmen** sollten um mehr als das Zweieinhalbfache auf 33 Mrd. Euro aufgestockt werden. Ein Kernelement ist dabei eine voll funktionsfähige Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) mit bis zu 10 000 Grenzbeamte; nur ein effektiver Schutz der Außengrenzen der EU wird das Vertrauen wiederherstellen, das die Aufhebung der

Grenzkontrollen innerhalb der EU wieder ermöglicht. Die Mittel des Sozialfonds werden außerdem für die Integration der aufenthaltsberechtigten Migranten einsetzbar sein.

- Ein weiteres Kernelement des nächsten Finanzrahmens soll der Aufbau eines substanziellen **Europäischen Verteidigungsfonds** mit 13 Mrd. Euro über die Periode sein. Damit könnte die Forschungs- und Produktionskapazität der europäischen Verteidigungsindustrie gestärkt und die Voraussetzungen für wesentlich kostengünstigere Beschaffung verbessert werden.
- Schließlich müssen die Mittel für das auswärtige Handeln der Union aufgestockt und effizienter gestaltet werden. Ein integriertes **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit** – unter Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds – und um etwa 30% auf 90 Mrd. Euro aufgestockt sollte die Wirksamkeit und Flexibilität wesentlich verbessern können.

Den traditionell größten Ausgabepolitiken, d.h. der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik, verlangt der Kommissionsvorschlag einen Beitrag zum Schließen der Brexit-Lücke ab: Gemessen am 2020 vorgesehenen Niveau sind Kürzungen von 5 bzw. 6% vorgesehen. Damit werden diese Politiken in ihrem Kern aber nicht in Frage gestellt.

Die **Gemeinsame Agrarpolitik** soll reformiert und modernisiert werden, mit einem höheren Stellenwert für die Bereiche Umwelt und Klima. Die bewährten zwei Säulen, Direktzahlungen an Landwirte und Finanzmittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes, werden beibehalten, wobei die Direktzahlungen stärker auf mittlere und kleinere landwirtschaftliche Betriebe konzentriert werden. Die Mitgliedstaaten werden größere Freiheit bei der Mittelaufteilung und -verwendung erhalten.

Die **Kohäsionspolitik** wird das zentrale Instrument bleiben, die schwächeren Regionen verstärkt zu entwickeln und zum sozialen Zusammenhalt in der Union beizutragen. Dabei sollen weiterhin alle Regionen Zugang zu Kohäsionsmitteln haben. Das relative Pro-Kopf-Einkommensniveau wird das wichtigste Kriterium für die Mittelausstattung bleiben, aber andere Kriterien wie Jugendarbeitslosigkeit und die Aufnahme/Integration von Flüchtlingen werden künftig auch berücksichtigt.

Eine wesentliche Erfahrung der letzten Jahre ist, dass regionale Förderung ihre Wirkung nur in einem stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfeld und mit geeigneten nationalen Wirtschaftsstrukturen wie auch einer leistungsfähigen nationalen Verwaltung entfalten kann. Die Kohäsionspolitik wird daher in Zukunft noch stärker in den EU-Semesterprozess einbezogen. Zusätzlich schlägt die Kommission vor, mit einem **Reformhilfeprogramm** finanzielle Anreize für nationale Wirtschaftsreformen zu schaffen. Für die dem Euroraum angehörenden und andere interessierte Mitgliedstaaten soll außerdem angebunden an den

<sup>1</sup> In diesem Beitrag sind alle Beträge in jeweiligen Preisen ausgedrückt. Die Kommission schlägt vor, wie in der Vergangenheit eine fixe Preissteigerungsrate von 2% p.a. zu vereinbaren. Damit können jeweilige Preise einfach in konstante Preise umgerechnet werden.

EU-Haushalt eine **Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion** aufgebaut werden, die asymmetrische gesamtwirtschaftliche Schocks kurzfristig abfedern soll, bevor es zu größeren Verwerfungen in der EU insgesamt kommt.

Zusammengenommen ergibt sich aus diesen Vorschlägen ein entscheidender Durchbruch in der **Struktur des EU-Haushalts**: Gegen Ende der Periode wären zum ersten Mal die EU-weit verwalteten, ausschließlich auf EU-Mehrwert ausgerichteten Programme größer als die unter den Mitgliedstaaten aufgeteilten Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik oder für die Kohäsion. Für manchen wäre der EU-Haushalt damit in der Moderne angekommen. Damit schwindet auch die Grundlage für nur auf »ich will mein Geld zurück« ausgerichtete Verhandlungen und – nach einer Übergangsphase – für länderspezifische Rabatte.

Eine neue Qualität wird auch in der Verwendung der EU-Mittel angestrebt, um eine effiziente und wirksame Umsetzung der nächsten Programmgeneration zu erreichen. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission nun vor, den **EU-Haushalt besser vor den finanziellen Risiken zu schützen, die von generellen Rechtsstaatlichkeitsdefiziten in den Mitgliedstaaten ausgehen**. Die vorgeschlagenen neuen Spielregeln würden es erlauben, Konsequenzen für die EU-Mittelvergabe zu ziehen, wenn Rechtsstaatlichkeitsdefizite den Schutz der finanziellen Interessen der Union gefährden; die Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedsstaates gegenüber den Begünstigten blieben davon unberührt.

Der letzte Baustein eines grundlegend reformierten EU-Finanzrahmens ist ein modernes Finanzierungssystem. Die Kommission schlägt vor, das bestehende System zu vereinfachen und einen **Korb neuer Eigenmittel** einzuführen: Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem sowie Beiträge, die nach Maßgabe der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff und auf der Grundlage der konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage erhoben würden. Mit einer solchen Diversifizierung der Einnahmequellen und einer Ausrichtung auf zentrale EU-Prioritäten würde auch die Finanzierung des EU-Haushaltes zum Europäischen Mehrwert beitragen.

## DER VERHANDLUNGSPROZESS

Mit diesen Vorschlägen ist der Startschuss für einen komplexen Verhandlungsprozess gefallen. Der Zeitplan dafür ist diesmal besonders schwierig, da das Europäische Parlament im Mai 2019 neu gewählt wird. Die wesentlichen Entscheidungen über den künftigen Finanzrahmen müssen also entweder im Frühjahr 2019 gefallen sein oder Anfang 2020 neu aufgerollt werden. Die Juncker-Kommission hat alle Voraussetzungen für einen zügigen Verhandlungsprozess geschaffen. Das Europäische Parlament hat seine Bereitschaft zu beschleunigten Verhandlungen signalisiert. Der Europäische Rat vom 29. Juni 2018 sollte Aufschluss geben,

ob der Präsident des Europäischen Rates eine Einigung auf einem Gipfel Ende 2018/Anfang 2019 versuchen wird.

Inhaltlich sind in den bisherigen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten vertraute Schemata zu erkennen: die »Freunde der Gemeinsamen Agrarpolitik«, die »Freunde der Kohäsion« und die Gegner jeder Beitragserhöhung (die sich als »Freunde von Beitragsrabatten« entpuppen dürften). Es gibt aber auch wichtige neue Elemente:

- Die nächsten Verhandlungen über einen mehrjährigen Finanzrahmen der EU werden die ersten ohne das Vereinigte Königreich sein: In den letzten Verhandlungen hat das Vereinigte Königreich jeweils das maximale Gesamtvolumen diktiert, innerhalb dessen sich dann die Verhandlungen abspielen mussten. Wer wird diese Rolle übernehmen?
- Deutschland und Frankreich haben im Vorfeld die Bereitschaft signalisiert, höhere Beiträge leisten zu wollen. Diese Bereitschaft ist wahrscheinlich mit bestimmten inhaltlichen Erwartungen verknüpft, die sich in den Verhandlungen konkretisieren werden. Zunächst einmal haben sie dadurch die Tür geöffnet, einen Kompromiss ohne drastische Einschnitte bei Agrarausgaben und Kohäsionsmitteln zu erreichen, die beide Länder ohnehin nicht wollen.
- Die neuen Prioritäten Migration, Sicherheit, Verteidigung sind Bereiche unbestritten hohen europäischen Mehrwerts. Von erheblichen Finanzmitteln für diese Aufgaben würde eine ungewöhnliche Koalition von Nord- und Südstaaten profitieren, Nettozahler und Nettoempfänger.
- Die vorgeschlagenen Aufstockungen der Mittel für Forschung und Innovationen, Erasmus, Digitale Infrastruktur, Kleine und Mittlere Unternehmen sind entscheidende Zukunftsinvestitionen, von der in erster Linie die stärker entwickelten Mitgliedstaaten und ihre Industrien profitieren.
- Schließlich eröffnen die vorgeschlagenen neuen Einnahmequellen eine weitere Dimension für Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament.

In dieser Situation besteht zumindest die Chance, dass Staats- und Regierungschefs nicht nur »ihr Geld zurück« wollen, sondern sich gemeinsam europäischen Mehrwert erschließen werden. Dann wäre auch die Einigung mit dem Europäischen Parlament bereits angelegt.

Sollten alle Stricke reißen und eine zügige Einigung nicht zustande kommen, steht eines fest: Der erste Jahreshaushalt der Europäischen Union nach Ablauf des aktuellen Finanzrahmens, also für das Jahr 2021, muss von der Ratspräsidentschaft des zweiten Halbjahres 2020 zustande gebracht werden. Das wird dann Deutschland sein.

## Markus Ferber\* Der Mehrjährige Finanzrahmen nach 2020: Ein Instrument für Rechtsstaatlichkeit und europäischen Mehrwert?



Markus Ferber

Der aktuelle Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union (MFR) für die Periode 2014–2020 nähert sich seinem Laufzeitende. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission jüngst einen Vorschlag für den MFR für den Zeitraum 2021–2027 vorgelegt. Die darin enthaltenen Anforderungen sollen gemäß der Kommission die politischen Vorhaben und Prioritäten der Europäischen Union im neuen Haushaltsplan widerspiegeln und zu einem handlungsfähigeren und nachhaltigeren Europa führen. Um dies zu erreichen, müssen die wichtigsten aktuellen Herausforderungen der Europäischen Gemeinschaft analysiert werden, um auf dieser Basis einen neuen Haushaltsplan für die kommenden sieben Jahre aufstellen zu können. Nur wenn wir zunächst Antworten auf die Fragen geben können, welche die wesentlichen Ziele und Herausforderungen der EU in der Zukunft sind, können wir die richtigen haushaltspolitischen Weichen stellen.

Der neue mehrjährige Finanzrahmen steht vor einigen besonderen Herausforderungen. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird besondere finanzielle Auswirkungen auf die verfügbaren Finanzmittel des EU-Haushalts haben. Zwar ist eine weitere Teilnahme der Briten an einigen EU-Programmen nach dem Brexit wahrscheinlich, ohne ein Rahmenabkommen über das künftige Verhältnis von EU und Vereinigtem Königreich herrscht aber weiterhin einige Unsicherheit. Der MFR muss auch Antworten geben, wie mit der andauernden Flüchtlingskrise und der Zuwanderung nach Europa umgegangen werden soll, damit eine stabile und vor allem erfolgversprechende Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik entwickelt werden kann. Zuletzt stellt der immer weiter voranschreitende demographische Wandel und die Frage nach dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in einer sich stetig ändernden Welt die EU vor große Herausforderungen.

### DER AUSLAUFENDE MFR ALS GRUNDLAGE FÜR DIE ZEIT NACH 2020

Viele der Problemstellungen, die die Europäische Kommission mit dem neuen MFR angehen will, sind vor einem langfristigen Zeithorizont zu betrachten und folglich bereits bekannt. Lösungsansätze für einige der skizzierten Problemstellungen sind im aktuellen

MFR enthalten und bedürfen einer sorgfältigen Überprüfung hinsichtlich des erzielten Erfolgs. Auf dieser Grundlage hat die Kommission am 2. Mai 2018 ihren detaillierten Vorschlag unter dem vorrangigen Aspekt des europäischen Mehrwerts für den neuen MFR vorgestellt. Dieses Prinzip war auch schon beim aktuellen MFR als zentrales Kriterium für die Auswahl der Projekte definiert. Die Mittelaufstockung im Vergleich zum aktuellen MFR soll rund 114 Mrd. Euro betragen.

Im aktuellen Vorschlag stellt die Kommission unter anderem die Weichen weg von klassischen Umverteilungsausgaben im Bereich der Landwirtschaft und Kohäsion, hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit. Dabei sollen die Finanzmittel der Agrar- und der Kohäsionspolitik moderat um jeweils 5% gekürzt werden. Weiterhin soll das Verkehrsprogramm »Connecting Europe« vom Kohäsionsfonds rund 11,3 Mrd. Euro übertragen bekommen. Insbesondere soll jedoch das Migrations- und Grenzschutzprogramm eine kräftige Finanzspritze erhalten. Im aktuellen MFR noch mit rund 12,4 Mrd. Euro ausgestattet, sollen die Finanzmittel zukünftig nach 2020 rund 33 Mrd. Euro betragen. Hier ist aber fraglich, ob mehr Geld allein eine ausreichende Lösung ist, wenn nicht gleichzeitig auch definiert wird, welche konkrete Ziele erreicht und welche Projekte umgesetzt werden sollen.

### EUROPÄISCHER MEHRWERT, AUFGABENKRITIK UND SCHLANKERE VERFAHREN

Bei allen haushaltspolitischen Projekten ist eine ausführliche und präzise Definition dessen, was erreicht werden soll, der zwingende erste Schritt. Das kann im Übrigen auch bedeuten, dass im Zweifelsfall Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden, wenn es eben keinen europäischen Mehrwert gibt. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip müssen Aufgaben, die bei einer gemeinsamen europäischen Umsetzung keinen Mehrwert und keine Einsparungen gegenüber einer Umsetzung auf nationaler Ebene aufweisen, durch die Mitgliedstaaten ausgeführt werden. Eine solche Straffung des Aufgabenkatalogs kann im Übrigen auch zu mehr Transparenz und Akzeptanz hinsichtlich des Projekts Europa in der Bevölkerung führen. Grundsätzlich setzt die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag die richtigen Prioritäten mit dem Fokus auf Jugend, Sicherheit, Migration, Grenzschutz und Wettbewerbsfähigkeit. Die Kommission identifiziert zwar die richtigen Überschriften, liefert jedoch keine detaillierte Ausgestaltung dieser Prioritäten. Stattdessen finden sich im Kommissionsvorschlag lediglich vage Beschreibungen der Zielsetzungen der einzelnen Programme wieder, ohne jedoch konkrete Projekte und Zwischenziele zu definieren. Lediglich das Versprechen, in einem bestimmten Feld mehr Geld auszugeben, ist allein jedoch keine vernünftige und verantwortungsvolle Haushaltsplanung.

Dass mehr Geld allein keine hinreichende Lösung ist, zeigt sich auch an der bislang mangelnden Aus-

\* Markus Ferber, CSU, ist Mitglied des Europäischen Parlaments.

schöpfung vieler bereits existierender Programme – ein Problem, auf das die Kommission in ihrem Vorschlag selbst hinweist. Oftmals hakt es an komplexen Bewerbungsmodalitäten. Damit eine zielgenaue Mittelverwendung sichergestellt ist und Betrug vorgebeugt werden kann, sind die Ausschreibungsverfahren für EU-Mittel aus gutem Grund oftmals umfangreich und detailliert ausgestaltet und nehmen einen langen Bearbeitungszeitraum bis zur Zuteilung in Anspruch. Dennoch erscheinen viele dieser Verfahren zu komplex und zu langwierig. Normalverbraucher sind meistens mit solchen Verfahren nicht vertraut, da eine Beantragung von Fördermitteln schlichtweg nicht zu ihren täglichen Aufgaben gehört. Die verstrickte Struktur und lange Bearbeitungszeitraum sorgen bei vielen Antragstellern am Ende für Verwirrung, Unsicherheit und Frustration. Das führt im Extremfall dazu, dass am Ende kein Antrag auf Fördermittel gestellt wird. Wenn die Bewerbungsverfahren so komplex sind, dass der Abruf von Fördermitteln unattraktiv wird, werden auch mehr Mittel allein nicht helfen. Hier muss in den sektoralen Verordnungen Abhilfe geschaffen werden, damit alle zur Verfügung stehenden Mittel auch zugeteilt werden können. Die Vergabeverfahren sollten so weit wie möglich verschlankt und vereinfacht werden, ohne jedoch an Sicherheit einzubüßen.

### **ERWEITERUNG DES GRENZSCHUTZES**

Personell aufstocken will die Kommission vor allem den Grenz- und Küstenschutz. Von zurzeit noch 1 200 Mitarbeiter sollte dieser auf 10 000 Personen erweitert werden, Dazu sollen die zur Verfügung gestellten Mittel von momentan ca. 13 Mrd. Euro auf 33 Mrd. Euro erhöht werden. Was angesichts der Flüchtlingsproblematik zunächst ein folgerichtiger Schritt zu sein scheint, ist bei genauerem Hinsehen jedoch allenfalls als halbherzig zu bezeichnen. Bei rund 14 000 Kilometern EU-Außengrenze müsste jeder Mitarbeiter 1,4 Kilometer Außengrenze bewachen. Der Ansatz der Kommission ist also allenfalls ein Tropfen auf dem heißen Stein. Wenn man dem Migrationsdruck auf die europäischen Außengrenzen nachhaltig beikommen will, gilt es, die Problemursache zu bekämpfen und nicht die Symptome. Dazu müssen wir uns mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge, wie Syrien, dem Irak und Afghanistan, beschäftigen und uns auf die dort ansässigen Fluchtgründe der Menschen konzentrieren. Es gilt, die Probleme dort zu identifizieren und daraus ganzheitliche Lösungsansätze zu entwickeln, damit wir gemeinsam die Flüchtlingskrise beenden. Hier müssen Instrumente der Handels-, Entwicklungs- und Außenpolitik besser ineinandergreifen. Denn mit Sicherheit können die Länder Europas einen Ansturm wie in den vergangenen Jahren nicht noch einmal bewältigen. Das gilt umso mehr, wenn sich einige Mitgliedstaaten hartnäckig weigern, ihrer Verantwortung in der Flüchtlingspolitik gerecht zu werden. Damit eine solche Spaltung der EU bei Herausforderungen auf europäischer Ebene

nicht noch einmal vorkommt, müssen die Mitgliedstaaten an die Werte und Verträge erinnert werden und mögliche Sanktionen bei Nichteinhaltung eingeführt und erlassen werden.

### **DIE IDEE DES RECHTSSTAATLICHKEITS-MECHANISMUS IST EIN SCHRITT NACH VORNE, DIE UMSETZUNG EIN SCHRITT NACH HINTEN**

Um Mitgliedstaaten stärker an die Regelungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu binden, insbesondere an die Werte des Artikels 2 und deren Einhaltung, schlägt die Kommission einen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus vor, der sich am Entscheidungsmechanismus des Stabilitäts- und Wachstumspakts orientiert. Dieser Ansatz ist jedoch ausgesprochen problematisch. Das ifo Institut hat bezüglich des Stabilitäts- und Wachstumspakts schon einmal Regelverstößen von Mitgliedstaaten in einer Studie aus 2016 mit Daten von 1999 bis 2015 untersucht. Es zeigte sich, dass es in 165 Fällen eine Verletzung der Neuverschuldungsgrenze von 3% gab. Davon waren 114 Verstöße nicht genehmigt. Laut Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Verschuldungsquote regelt, sind bei Nichteinhaltung Sanktionen vom EU-Rat zu erlassen. Wie das ifo Institut aber auch festgestellt hat, sind solche Sanktionen in keinem einzigen Fall der 114 Verstöße gegen einen Mitgliedstaat erlassen worden. Die mangelnde Effektivität dieser Prozedur begründet sich im Verfahren. Die Kommission beschließt in erster Instanz, ob überhaupt ein Verstoß vorliegt, und da wurde in den meisten Fällen schon keine Einigung erzielt, weshalb das Verfahren bis zur Sanktionsabstimmung durch den Ministerrat gar nicht erst initiiert wurde. In den wenigen Fällen, in denen diese Hürde genommen wurde, hat am Ende der Ministerrat den Vorschlag für Sanktionen nicht gebilligt. Den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus genau auf diesem fehlgeschlagenen Mechanismus aufzubauen, ist ein naiver Vorschlag. Sanktionen hinsichtlich der Verletzung der Werte aus Artikel 2 AEUV würden genauso nicht erlassen werden wie bisherige Sanktionen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Eine Kommission, die sich selbst als politische Kommission bezeichnet, ist offenkundig mit der objektiven Kontrolle solcher Standards überfordert. Eine Überlegung wäre, die Abstimmung in erster Instanz an ein unabhängigeres Organ zu übergeben. Folgt man der Argumentation der Kommission, die den Rechtsstaatsmechanismus insbesondere mit dem Schutz vor finanziellen Risiken für den EU-Haushalt begründet, könnte der Europäische Rechnungshof eine passende Alternative darstellen.

### **GEFÄHRDUNG STATT STABILISIERUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION (WWU)**

Im Rahmen der Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise gilt es immer noch, die Leh-

ren für die Zukunft zu ziehen. Die Krise hat gezeigt, dass bei allen Bestrebungen zur Reform der WWU der Stabilitätsgedanke und die richtige Anreizstruktur entscheidend sind. Die jüngsten Vorschläge der Kommission stehen diesen Gedanken entgegen. Im Rahmen der Haushaltsberatungen hat die Kommission Vorschläge für finanzielle Anreize zur Umsetzung von Strukturreformen sowie zur Absicherung von Investitionen im Krisenfall gemacht.

Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft sollte für jeden Mitgliedstaat Anreiz genug sein, zentrale Strukturreformen umzusetzen. Wenn man anfängt, Mitgliedstaaten für die Durchsetzung derjenigen Reformen, die ohnehin in ihrem eigenen Interesse sind, zu belohnen, wird man schnell feststellen, dass die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU unverhältnismäßig teuer wird. Statt über neue Belohnungen nachzudenken, sollte die Kommission lieber auf eine beherzte Umsetzung der notwendigen Strukturreformen drängen. Beim Thema Strukturreformen braucht es definitiv weniger Zuckerbrot und mehr Peitsche.

Darüber hinaus möchte die Kommission zukünftigen makroökonomische Schocks mit Hilfe eines »Rainy Day Funds« beikommen. Solche Fonds werden normalerweise von Regierungen und Unternehmen mit Finanzmitteln ausgestattet, um in Krisenzeiten und Zeiten geringer Einkünfte darauf zurückgreifen zu können. Bei asymmetrischen Schocks ist der Vorschlag der Kommission eine Überlegung wert. In solchen Krisenzeiten werden nicht alle Staaten der WWU getroffen, und auch eine Ansteckung ist von geringerer Wahrscheinlichkeit. Ein solcher Geldtopf hätte eine überschaubare Größe und könnte beispielsweise mit nicht verwendeten EU-Geldern gefüllt werden. Dennoch ist hier Vorsicht geboten, wenn keine klaren Kriterien für den Zugang zu einer solchen Fiskalkapazität formuliert sind. Ansonsten würden wir eine schlechte Wirtschaftspolitik einzelner Mitgliedstaaten mit europäischen Finanzmitteln belohnen. Ein solches fehlgeleitetes Anreizsystem würde die WWU destabilisieren und das Programm würde schnell zu einem permanenten Umverteilungsmechanismus reifen.

## FAZIT

Die Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen haben begonnen, und die Vorschläge der Europäischen Kommission sind allenfalls eine erste Diskussionsgrundlage. Nachfolgend beginnen die Verhandlungen zu den sektoralen Verordnungen im Parlament, mit denen die von der Kommission gesetzten Prioritäten für den neuen MFR im Detail operationalisiert werden.

Dabei sollte man sich vor Augen führen, unter welchen Umständen tatsächlich europäischer Mehrwert generiert wird. Allein die bestehenden Programme mit Mittel vollzupumpen und den aktuellen Mittelrahmen zu erweitern, wird nicht ausreichen. Denn mehr Forschungsmittel erzielen nicht automatisch bessere

und erfolgreichere Forschung. Es müssen klare Aufgaben und Ziele definiert werden, bevor über die Finanzierung entschieden wird. In diesem Zuge gilt es, noch zuvor die bestehenden und möglichen neuen Programme zu bewerten. Ganz grundsätzlich muss als erstes entschieden werden, welche Aufgaben die EU zukünftig übernehmen muss und welche die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene selbständig umsetzen können. Erst danach können die Aufgaben und Programme definiert und dann entschieden werden, wie viele Mittel zur Verfügung gestellt werden. Wenn hingegen der zweite Schritt vor dem ersten gesetzt wird, wird der neue MFR vor allem Unkosten und keinen europäischen Mehrwert generieren.

Peter Becker\*

## Die Kohäsionspolitik als Instrument europäischer Wirtschaftspolitik

Haushaltsverhandlungen sind in der Regel schwierig, denn im Zuge dieser Verhandlungen werden politische Prioritäten definiert und Verteilungskonflikte entschieden. Wenn in diesen Verhandlungen nicht nur über ein Jahresbudget entschieden wird, sondern über die politischen und fiskalischen Prioritäten der nächsten sieben Jahre, und wenn in diesen Budgetverhandlungen ein Konsens zwischen 27 gleichberechtigten Akteuren erzielt werden muss, der im Anschluss dann noch eine parlamentarische Zustimmung erhalten muss, dann wird deutlich, wie schwierig die europäischen Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) werden. Hinzu kommt, dass die innereuropäischen Verteilungskonflikte durch den Austritt eines großen Beitragszahlers, dem Vereinigten Königreich, zusätzlich zugespitzt werden und darüber hinaus Einigkeit besteht, dass die EU drängende Aufgaben mit zusätzlichem Finanzbedarf übernehmen soll.

Am 2. Mai hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) post-2020 vorgelegt, die sie inzwischen sukzessive mit Legislativvorschlägen zu den spezifischen Politiken ergänzt hat. Sie hat versucht, die widersprüchlichen Interessen im Kreis der Mitgliedstaaten und auch zwischen den Organen der EU auszubalancieren, und einen pragmatischen Vorschlag für einen modernen langfristigen Haushalt vorgelegt, der »einfacher, flexibler und fokussierter sein« soll (Europäische Kommission 2018a) soll.

Ein Schwerpunkt der europäischen Ausgaben soll auch im künftigen MFR 2021–2027 die europäische Kohäsionspolitik übernehmen; für die Strukturfonds werden 28,5% des Gesamtbudgets vorgesehen (vgl. Europäische Kommission 2018b). Doch angesichts der neuen Aufgaben und der sinkenden Einnahmen plädiert die EU-Kommission für begrenzte Einsparungen bzw. Umschichtungen auch bei der Kohäsionspolitik, die nach ihrer Darstellung eine Reduzierung des Finanzvolumens um ca. 7% bedeuten würde.<sup>1</sup> Bei den MFR-Verhandlungen wird es deshalb auch darum gehen, die europäische Kohäsionspolitik insgesamt effizienter zu gestalten, um mit weniger Geld einen möglichst großen europäischen Mehrwert zu erzielen, zusätzliches Wachstum zu generieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Unabhängig von der vorgeschlagenen Finanzausstattung der europä-

schen Strukturfonds schlägt die Kommission deshalb Anpassungen zur Stärkung der thematischen Konzentration und den Ausbau der Konditionalität in der europäischen Förderpolitik vor.

### THEMATISCHE KONZENTRATION UND STEUERUNG DER KOHÄSIONSPOLITIK

Um die europäischen Strukturfonds zielgerichteter einzusetzen und deren Wirkung zu verstärken, will die Kommission die Förderung auf weniger Ziele konzentrieren. Die bisherigen elf thematischen Förderziele sollen künftig zu »fünf klaren Politikzielen« zusammengefasst werden. Die Ziele werden in den fondsspezifischen Regelungen inhaltlich gewichtet und weiter konkretisiert, um eine kritische Finanzmasse für einzelne Förderprioritäten erreichen zu können. So sollen über den europäischen Regionalfonds mindestens 60% der EU-Fördergelder für die Förderung von Innovation und Forschung sowie für die CO<sub>2</sub>-Reduktion verwendet werden.

Die Fördercluster sind allerdings so allgemein formuliert, dass eine unmittelbare und deutliche Umorientierung oder Neuausrichtung der Förderprogramme nicht zu erwarten sein dürfte. Die thematische Konzentration der Förderpolitik post-2020 wird in den europäischen Regionen weitgehend der Schwerpunktsetzung der derzeitigen Förderprogramme entsprechen. Dies ist insofern keine Überraschung, als die Kommission die Kohäsionspolitik als »wichtigstes investitionspolitisches Instrument der EU« überaus positiv bewertet; mit den Strukturfonds werde ein erheblicher Mehrwert für die europäischen Volkswirtschaften erzielt (vgl. Europäische Kommission 2017). Die bisherige Strukturförderung hat also nach ihrem Urteil bereits die richtigen Prioritäten gesetzt.

Und weil die Strukturfonds zum Instrument einer allgemeinen Investitionsförderung in der EU geworden sind, werden auch alle Regionen in der EU gefördert, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Auch künftig soll ein großer Teil der europäischen Fördergelder an Regionen in reichen Mitgliedstaaten ausgereicht werden.

Als Neuerung schlägt die Kommission vor, die Planung der Förderperiode de facto nur noch für fünf Jahre vorzusehen. Eine substantielle Halbzeitrevision im Jahr 2025 soll eine grundsätzliche Neuausrichtung der Förderschwerpunkte für die beiden letzten Jahre der Periode ermöglichen. Diese Revision soll einen leistungs- und ergebnisorientierten Abgleich der angestrebten Ziele mit dem tatsächlich erreichten Ergebnissen vornehmen und danach zu einer Neuzuteilung und Umschichtung der Fördergelder führen.

Ein Maßstab für diese Halbzeitrevision sollen dabei die sogenannten länderspezifischen Empfehlungen (LSE) im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung sein. Die EU stellt in diesen Empfehlungen für jeden Mit-



Peter Becker

\* Dr. Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

<sup>1</sup> Die Berechnung der Europäischen Kommission und die Kalkulation des tatsächlichen Kürzungsvolumens sind allerdings umstritten (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2018; Dobрева 2018).

gliedstaat jedes Jahr wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Reformmaßnahmen zusammen und verfolgt deren Umsetzung. Diese Verkopplung von wirtschaftspolitischer Koordinierung und Kohäsionspolitik soll formal an zwei Punkten erfolgen: Bei der Erstellung der kohäsionspolitischen Förderprogramme zu Beginn des Förderzeitraums und bei der Halbzeitüberprüfung im Jahr 2025. Das Europäische Semester und die Reformempfehlungen der EU liefern die strategischen Zielvorgaben und die konkreten Ansatzpunkte für Maßnahmen der europäischen, nationalen und regionalen Förderpolitiken. Die nationalen Reform- und Förderprogramme der Mitgliedstaaten sollen also noch enger mit dem Instrumentarium des Europäischen Semesters, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Vorgaben des europäischen Ungleichgewichtsverfahrens verknüpft werden. Die europäischen Strukturfonds werden zum Umsetzungsinstrument der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Koordinierung in der EU.

#### **DAS KONZEPT DER KONDIONALITÄT**

Um die Effizienz der Kohäsionspolitik weiter zu verbessern, schlägt die Kommission darüber hinaus eine Stärkung der Konditionalität vor. Bereits in der aktuellen Förderperiode wurde die Auszahlung der Strukturfondsgelder mit der Einhaltung verschiedener Konditionalitäten verknüpft:

a) mit den sogenannten Ex-ante-Konditionalitäten, d.h. mit der Schaffung zufriedenstellender ordnungspolitischer und institutioneller Voraussetzungen und Rahmenbedingungen vor Auszahlung der europäischen Strukturfonds, und

b) der makroökonomischen Konditionalität, also der Verknüpfung der Strukturfonds mit den makroökonomischen Konvergenzielen der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die EU will mit diesem Prinzip das Verhalten der Mitgliedstaaten mit Hilfe finanzieller Anreize oder Sanktionen verändern, ohne jedoch die politischen Überzeugungen und Präferenzen in den Mitgliedstaaten zu adressieren. Vielmehr soll der Preis einer mitgliedstaatlichen Politik verändert werden, um so das politische Verhalten im Zuge einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation zu beeinflussen. Das Konzept soll die Regelkonformität der Mitgliedstaaten und ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken stärken, indem es die Strukturfonds als Hebel einer positiven oder negativen Konditionalität einsetzt. Dabei müssen Sanktionen oder Belohnungen transparent, glaubwürdig, nachvollziehbar und vorhersehbar sein. Wenn sich ein Mitgliedstaat nicht darauf verlassen kann, dass seine politische Anpassung mit höheren Vergütungen belohnt oder durch Sanktionen bestraft wird, ist seine Bereitschaft begrenzt, seine Politik zu ändern oder anzupassen.

Das Konzept der Konditionalität setzt also auf kostenorientierte Entscheidungen der jeweiligen Regierung in den Mitgliedstaaten und nicht auf die Einsicht in die Sinnhaftigkeit einer Politik, einer Reform oder der Einhaltung europäischer Regeln oder Empfehlungen.

Die Kommission schlägt nun vor, dieses Konzept der Konditionalität weiter zu stärken und die europäischen Strukturfonds noch stärker als Anreiz- und Sanktionsinstrument zu nutzen. Die Kommission will künftig einen Mitgliedstaat auffordern können, die relevanten kohäsionspolitischen Förderprogramme so zu überarbeiten und neue Schwerpunkte mit den EU-Geldern zu fördern, um die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen oder eine Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vorzunehmen. Die Sanktionsinstrumente der EU gegenüber den Mitgliedstaaten, die die allgemeinen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Empfehlungen nicht befolgen, sollen künftig deutlich stringenter und leichter anwendbar werden. Sollte der von der Kommission aufgeforderte und ermahnte Mitgliedstaat die Empfehlungen der Kommission nicht umsetzen, kann die Kommission letztlich die Zahlungen der Strukturfonds aussetzen. Die europäischen Strukturfonds werden zum finanziellen Hebel, um die Umsetzung der gemeinschaftlichen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der EU durchzusetzen.

#### **NEUER RECHTSSTAATSMECHANISMUS – HOHE SYMBOLKRAFT BEI GERINGER TATSÄCHLICHER WIRKUNG**

Für besondere Aufregung bei einigen neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die bislang in den Genuss hoher Fördersummen aus dem EU-Budget gekommen sind, hat der Vorschlag der Kommission geführt, im Gefolge, aber unabhängig von dem MFR-Verhandlungspaket, einen neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus zum Schutz des EU-Haushalts einzuführen (vgl. Europäische Kommission 2018c). Die Kommission argumentiert, dass die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und der Gewaltenteilung, eine rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebung, eine unabhängige Justiz und Rechtssicherheit Grundvoraussetzungen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU sind. Sollten diese Voraussetzungen in einem Mitgliedstaat in Frage gestellt sein, so soll die Kommission die Auszahlung europäischer Fördergelder aussetzen können. Im Unterschied zu den bereits bestehenden Ex-ante-Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik soll die neue Rechtsstaatskonditionalität jederzeit, also auch ex post, anwendbar sein und die EU somit auf politische Veränderungen in den Mitgliedstaaten reagieren können.

Die Kommission schlägt mit dem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus einen restriktiven und grund-



sätzlich für alle Fördergelder aus dem EU-Haushalt geltenden Sanktionsmechanismus vor. Allerdings sollen mit potenziellen Sanktionen keine Endempfänger europäischer Fördergelder, wie z.B. Erasmus-Studenten, getroffen werden, sondern die staatlichen Stellen des Mitgliedstaates, der sich nicht an das Rechtsstaatsprinzip hält. In der praktischen Anwendung der neuen Konditionalität bedeutet diese Einschränkung zum Schutz der Endempfänger, dass wohl vornehmlich die kohäsionspolitischen Programme und die Förderung aus den Strukturfonds betroffen sein würden.

Mit dem Vorschlag, die ordnungsgemäße Verwendung europäischer Gelder mit dem Maßstab der Rechtsstaatlichkeit zu messen, ist die Kommission dem Druck insbesondere aus westeuropäischen Mitgliedstaaten nachgekommen, eine »politische Konditionalität« für den Bezug europäischer Fördergelder einzuführen. Dass die Kommission mit diesem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus einen Weg zur Sanktionierung problematischer innenpolitischer Veränderungen in einzelnen Mitgliedstaaten – als mögliche Kandidaten werden häufig Polen und Ungarn genannt – gefunden hat, der grundsätzlich auf alle Mitgliedstaaten angewandt werden kann und der eine Verbindung zwischen europäischen Fördergeldern und rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen herstellt, ist bereits ein Erfolg. Allerdings ist diese einfallsreiche Lösung zugleich auch die eigentliche Schwäche des Vorschlags. Die ordnungsgemäße Ausführung des EU-Haushaltsplans wird zum Ansatzpunkt für die Bewertung der Rechtsstaatlichkeit, d.h. ein potenzieller Fördermittelbetrug wird zum eigentlichen Maßstab der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat. Damit trifft der Vorschlag der Kommission nicht den eigentlichen Kern des politischen Problems. Denn die zentrale Frage ist, wie die EU auf restriktive Veränderungen im polnischen Justizsystem oder der ungarischen Medienpolitik angemessen reagieren soll und kann. Fördermittelbetrug oder mafiöse Strukturen bei der Verwendung europäischer Gelder sind nicht der richtige Maßstab, um einen Abbau rechtsstaatlicher Strukturen und die Einschränkungen demokratischer Grundrechte zu bewerten.

Der Vorschlag der Kommission scheint das Ergebnis einer schwierigen Suche zu sein, ein politisches Instrument mit hoher symbolischer Wirkung zu entwickeln, ohne einzelne Mitgliedstaaten allzu offensichtlich zu adressieren. Die rechtliche Handhabung und Umsetzung könnte sich jedoch als problematisch erweisen. Die Warn- und Symbolwirkung des Instruments dürfte während der MFR-Verhandlungen am stärksten sein.

## POLITISCHE KONSEQUENZEN

Mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission wird die allgemeine wirtschaftspolitische Bedeutung der

Kohäsionspolitik weiter wachsen. Die Zielvorgaben der Strukturfonds wurden bereits verändert und neben den traditionellen und vertraglich verankerten Zielen der regionalen Konvergenz und Kohäsion ist ein neues Ziel der Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit getreten.

Wenn die Kohäsionspolitik noch deutlicher in den Dienst einer sich entwickelnden gemeinschaftlichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik tritt (oder treten soll), sind politische Konsequenzen zu bedenken:

1. Die Verknüpfung der europäischen Kohäsionspolitik mit dem Instrumentarium der wirtschaftspolitischen Koordinierung und mit anderen Politiken der EU wird das Verständnis und die Zielsetzung der europäischen Kohäsionspolitik verändern. Die europäischen Strukturfonds werden ihre Funktion einbüßen, das sichtbare und in Zahlen ablesbare Zeichen europäischer Solidarität zu sein, also den rückständigen Regionen mit europäischen Fördergeldern zu helfen, zu den wohlhabenderen Regionen aufzuschließen.
2. Eine engere Verknüpfung der Förderprioritäten der Strukturfonds mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters rückt zudem die sehr unterschiedlichen Zeithorizonte der beiden Instrumente in den Vordergrund. Die Logik der europäischen Kohäsionspolitik beruht auf den mehrjährigen regionalen Förderprogrammen, mit denen unabhängig von tagespolitischen Befindlichkeiten und Moden wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strukturprobleme bekämpft werden. Die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters beruht hingegen auf einem jährlichen Rhythmus mit Reformempfehlungen und Umsetzungsberichten. Die europäischen Mehrjahresprogramme der Strukturfonds werden an Planbarkeit und Verlässlichkeit einbüßen.
3. Die Verkoppelung wird auch mit institutionellen Verschiebungen in der EU einhergehen. Denn mit der Nutzung der europäischen Strukturfonds als Konditionalitätsinstrument und zur besseren Umsetzung, Steuerung und Überwachung des Europäischen Semesters rückt die Europäische Kommission nahezu zwangsläufig ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordinierung. War diese Abstimmung bislang intergouvernemental dominiert, wird sie nun immer mehr zum Betätigungsfeld der Kommission. Sie formuliert die Empfehlungen der EU an die Mitgliedstaaten für wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Reformen und überwacht deren Umsetzung. Mit dem Instrument der Konditionalität wird sie künftig über einen wirksamen Hebel verfügen, um die Implementierung der länderspezifischen Empfehlungen sanktionieren zu können. Die Kommission gewinnt an wirtschafts- und fiskalpolitischer Deu-

tungshoheit, ihr diskretionärer Interpretationsspielraum wird weiter zunehmen.

## LITERATUR

Dobreva, A. (2018), Multiannual Financial Framework 2021–2027: Commission proposal. Initial comparison with the current MFF, Briefing des Europäischen Parlaments, Mai, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS\\_BRI\(2018\)621864\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf).

Europäische Kommission (2017), *Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft, Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel.

Europäische Kommission (2018a), *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, COM(2018) 321 fin., 2. Mai, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), *Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa*, COM(2018) 375 final, 29. Mai, Brüssel.

Europäische Kommission (2018c), *Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten*, KOM(2018) 324 fin., 2. Mai, Brüssel.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2018), »EU-Parlament wirft Kommission Haushaltstrick vor; Haushaltskommissar Oettinger korrigiert Zahlen für den Finanzrahmen 2021 bis 2027«, 24. Mai.

## Pola Schneemelcher\* Der MFR 2021–2027: Ein Nachkrisenhaushalt

Mit dem am 2. Mai 2018 vorgelegten Entwurf über einen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) hat die EU-Kommission ihre politischen Prioritäten nach 2020 präsentiert und in eigenen Worten einen »neuen, modernen und langfristigen Haushalt« der EU 27 vorgelegt. Tatsächlich handelt es sich um einen ehrgeizigen, aber keineswegs radikalen »Nachkrisenhaushalt«.

Die mit der Vorlage des Vorschlags eröffnete Verhandlungsphase steht unter einem wirtschaftlich wesentlich günstigeren Stern als die Verhandlungen zum aktuellen MFR. Die Rahmenbedingungen sind dennoch äußerst komplex: Die Frage nach dem Umgang mit der sogenannten »Brexit-Lücke« wird bereits bestehende Fronten zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern vertiefen. Erstere wollen ihre EU-Ausgaben traditionell konstant halten oder erhöhen, letztere favorisieren budgetäre Begrenzungen. Zusätzlicher Finanzierungsbedarf von neuen Prioritäten sowie Neuerungen bei EU-Ausgabeninstrumenten werden klassische Nettozahler/Nettoempfänger-Koalitionen erodieren lassen. Hinzu kommt ein beinahe unrealistischer Zeitplan: Nicht nur die Kommission, sondern inzwischen auch große Nettozahler wie Deutschland fordern einen Abschluss der Verhandlungen bis zur Europaparlamentswahl im Mai 2019.

### EINORDNUNG: WIE VIEL VERÄNDERUNG UND WIE VIEL KONTINUITÄT?

Wie »neu« ist der vorgeschlagene MFR? Zur besseren Einordnung lohnt sich der Vergleich mit dem aktuellen, der durch unterschiedliche Faktoren jedoch erheblich erschwert wird. Zunächst hat die Kommission einige ihrer Vorschläge in nominalen, andere in realen Preisen vorgelegt. Hinzu kommt ein durch den Brexit um ein Sechstel geschrumpftes EU-Bruttonationaleinkommen (BNE), durch das sich der MFR relativ vergrößert. Folglich sind auch nicht die Ausgaben der EU 28 zu betrachten, sondern das Post-Brexit-Szenario mit den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten. Und schließlich beinhaltet der MFR-Vorschlag den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der bisher außerhalb des EU-Budgets angesiedelt war. Damit erhöht sich der Haushalt um 0,03% des BNE. Diese Faktoren einbezogen, ist der MFR-Vorschlag nominal deutlich größer als der aktuelle MFR: Die Kommission schlägt vor, die Ausgaben für die EU 27 um 217 Mrd. Euro (oder 20,4%) auf 1 279 Mrd.

\* Pola Schneemelcher ist Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut Berlin. Dieser Beitrag basiert auf der Veröffentlichung »The MFF proposal: what's new, what's old, what's next?« von Jörg Haas, Eulalia Rubio und Pola Schneemelcher, erschienen am 21. Mai 2018 im Jacques Delors Institut Berlin, Notre Europe und Bertelsmann Stiftung.

Euro zu erhöhen. Ähnliches ergibt der Vergleich in konstanten Preisen: Das Realvolumen (unter Verwendung des in der MFR-Verordnung festgelegten festen Deflators von 2%) beläuft sich auf 1 135 Mrd. Euro zu Preisen von 2018, was einem Anstieg von 54,3 Mrd. Euro (5%) gegenüber den Ausgaben der EU 27 im Zeitraum 2014–2020 (einschließlich des EEF) entspricht. Dagegen ist der MFR-Vorschlag im Verhältnis zum BNE der EU 27 kleiner als sein Vorgänger. Während sich die Gesamtausgaben des aktuellen MFR auf 1,16% des BNE belaufen (den EEF eingeschlossen), ist der nun vorgeschlagene MFR mit einem Umfang von 1,11% um 0,05% reduziert.

### Kontinuierlich mutigere Veränderungen

Der Vergleich mit den Verhandlungen vergangener MFRs zeigt einen langfristigen Trend: Einerseits schlägt die Kommission höhere Ausgaben für neue Prioritäten vor, andererseits sollen Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Kohäsionspolitik gekürzt werden. Allerdings sind Neugewichtung und Kürzungen diesmal radikaler als bei vorhergegangenen MFRs, es gibt signifikante Veränderungen in allen Bereichen (vgl. Tab. 1). Neue Prioritäten wie Migration und digitale Transformation werden dabei besonders gefördert, Ausgaben für GAP werden deutlich gekürzt – der genaue Umfang liegt im Auge und Herkunftsland des Betrachters. Im Bereich der Kohäsionspolitik sind die Veränderungen besonders schwierig zu bewerten. Insgesamt werden die Ausgaben hier nominal um 6% steigen, in realen Zahlen ist jedoch eine Kürzung zwischen 7–12% zu verzeichnen, je nachdem welche Fonds man als Kohäsionsausgaben berücksichtigt und welches Jahr als Vergleichsmaßstab angelegt wird.

Sowohl die Kürzungen bei GAP als auch bei der Kohäsionspolitik werden die bestehenden Fronten zwischen Nettozahlern und -empfängern verhärten und die Verhandlungen dadurch erschweren. So ist beispielsweise bei der GAP die Unterscheidung

zwischen den direkten Beihilfen für Landwirte (Säule 1) und den Mitteln für die ländliche Entwicklung (Säule 2) entscheidend. Erstere ist von den Kürzungen wesentlich weniger betroffen, so dass Länder wie Frankreich und Polen, die von diesen Mitteln profitieren, weniger Einbußen haben als Mitgliedstaaten, die weitgehend auf die zweite Säule angewiesen sind. Von Kürzungen bei den Kohäsionsmitteln sind traditionell die Nettoempfänger betroffen, während die Nettozahler eine Konzentration auf neue Prioritäten favorisieren.

### Investitionsfonds und Konditionalität – entscheidende Neuerungen bei den EU-Ausgabeninstrumenten

Abgesehen von Änderungen bei Größe und Struktur des MFR, kündigt die Kommission Neuerungen bei den EU-Ausgabenprogrammen an. Neben Instrumenten zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion (»Reformhilfeprogramm« & »Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion«), sollen EU-Finanzinstrumente radikal umgestaltet werden. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und alle bestehenden zentral verwalteten Finanzinstrumente werden durch ein einziges Garantieinstrument auf EU-Ebene ersetzt (»InvestEU«). Darüber hinaus soll die Auszahlung von EU-Mitteln mit der Achtung der Rechtsstaatlichkeit verknüpft werden. Statt auf Verstöße gegen grundlegende EU-Werte nach Art. 7 AEUV zielt die Kommission dabei auf allgemeine rechtsstaatliche Defizite ab, durch die finanzielle Interessen wie eine zweckgerichtete Umsetzung der EU-Mittel bedroht werden.

Durch diese Neuerungen drohen traditionelle Nettoempfänger- und Nettozahlerkoalitionen während der Verhandlungen zu erodieren. Insbesondere Themen wie Konditionalität oder die Ergänzung des BIP durch andere Förderkriterien für die Verteilung der Kohäsionsausgaben (z.B. Arbeitslosigkeit und Migration), können zu Spaltungen innerhalb der Nettoempfängerkoalition führen.



Pola Schneemelcher

Tab. 1

#### Veränderung der Ausgaben je Politikbereich (letztes Jahr des MFR-Vorschlags verglichen mit dem letzten Jahr des vorigen MFR, in konstanten Preisen (in %))

Ausgabenkategorie	(A) Veränderung 2006 vs 2013	(B) Veränderung 2013 vs 2020	(C) Veränderung 2020 vs 2027 <sup>a</sup>
Wettbewerbsfähigkeit (Forschung, Innovation, Infrastruktur)	+ 194	+ 15%	+ 34
Kohäsionsausgaben	+ 31	- 5	- 7
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	+ 3	- 12	- 15
davon: Direktzahlungen/Säule 1	- 3	- 12	- 11
Sicherheit und Inneres	+ 162	+ 9	+ 258
Außenpolitik	+ 40	+ 15	+ 80
Administration	+ 31	+ 6	+ 10

<sup>a</sup> Mit Reformhilfeprogramm in der Kategorie Kohäsionsausgaben.

Quelle: Für die Spalten A und B: Europäische Kommission, EU Public Finance, 5. Auflage (Tab. 6.1 und 7.1), für Spalte C: Berechnungen der Autorin, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

### Verpasste Chance bei der Eigenmittelreform

Zur Finanzierung eines insgesamt größeren Budgets mit mehr Prioritäten hat die EU-Kommission am 2. Mai einen Vorschlag über die EU-Eigenmittel vorgelegt. Der Brexit wird dabei trotz der Finanzierungslücke als eine politische Chance gesehen, um umfassende Reformen des EU-Einnahmesystems voranzutreiben. Dies ist vor allem auf das Ende des sogenannten »Bri-

tenrabatts« und des »Rabatts auf den Rabatt« zurückzuführen, von dem bisher neben Großbritannien auch Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden profitieren. Ein Auslaufen des Rabatts würde den Beitrag dieser Länder signifikant erhöhen. Entsprechend regt sich in den betroffenen Mitgliedstaaten Widerstand gegen die Maßnahme, während Nettozahler, die bisher nicht profitierten, die Abschaffung begrüßen. Diese Debatte kann die Beziehungen unter den Nettozahlern während der Verhandlungen zusätzlich belasten.

Gleichzeitig schlägt die Kommission einen »Korb« an neuen Eigenmitteln vor. Neben den Einnahmen aus dem Emissionshandel und vereinfachten MwSt-Beiträgen sollen 3% der (noch nicht umgesetzten) gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) und eine Abgabe von 0,80 Euro pro Kilo auf nicht recycelte Kunststoffverpackungen einfließen. Beides ist jedoch nicht explizit als EU-eigene Steuer ausgewiesen, soll also auf nationaler Ebene erhoben und dann in den EU-Haushalt transferiert werden. Dagegen hat der deutsche Finanzminister Olaf Scholz nun die Finanztransaktionsteuer im Rahmen der MFR-Verhandlungen als mögliches »echtes« EU-Eigenmittel eingebracht, das entsprechend auf EU-Ebene erhoben werden soll.

#### **AUSBLICK: WAS VON DEN VERHANDLUNGEN ZU ERWARTEN IST**

Obwohl Rat und Parlament formell an den Verhandlungen beteiligt sind, werden sie de facto zwischenstaatlich geführt. Die Rhetorik der Mitgliedstaaten ist dabei nach wie vor auf die Nettosalde ausgerichtet. Der Nettosaldo setzt sich zusammen aus den Mitteln, die ein Mitgliedstaat aus dem EU-Budget erhält, abzüglich der Zahlungen, die er an den Haushalt geleistet hat. Und wie bereits erwähnt, werden sich die Fronten zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern während der Verhandlungen nicht nur vertiefen, es wird darüber hinaus auch Konflikte innerhalb der traditionellen Koalitionen geben.

Gleichzeitig kann das Ausscheiden Großbritanniens die Dynamik der Verhandlungen im Rat verändern. So erzwang die britische Regierung bei den Verhandlungen zum aktuellen MFR in letzter Minute eine deutliche Senkung der Zahlungsobergrenze. Fraglich ist nun, ob Österreich, Schweden, Dänemark und die Niederlande, die sich bisher ebenfalls strikt gegen jede Erhöhung des Budgets ausgesprochen haben, diese Position ohne die Unterstützung des Vereinigten Königreichs aufrechterhalten können.

Insgesamt zeigt die Erfahrung mit vergangenen MFRs eine erhebliche Reduzierung des Gesamtvolumens im Verhandlungsverlauf vom Vorschlag der Kommission bis zur endgültigen Einigung.

#### **FAZIT: EIN NACHKRISENHAUSHALT, DER NIEMANDEM WEHTUT**

Weder der Umfang des MFR noch die Neugewichtungen der Ausgaben sind radikal. Aufgrund vergleichsweise hoher projizierter Wachstums- und Inflationsraten ist der Vorschlag proportional kleiner als der aktuelle MFR. Und während die Staatsausgaben in den Mitgliedstaaten in den letzten sieben Jahren signifikant gestiegen sind, bleibt das Volumen des MFR weitgehend ähnlich – weiterhin nicht mehr als eine Tasse Kaffee täglich pro Person. Das wirtschaftlich günstige Umfeld führt auch dazu, dass trotz Brexit prioritäre Politikfelder wie Innovation, Migration und Verteidigung deutlich mehr Mittel erhalten, obwohl die Kürzungen bei der GAP moderat sind und die Kohäsionsausgaben sogar leicht ansteigen. Die Chance, das Einnahmensystem zu reformieren, wurde verpasst. Insgesamt also ein Nachkrisenhaushalt, der keinem wehtut. Von besonderer Bedeutung werden aber die Frage nach der Konditionalität und die Ausgestaltung von Instrumenten der Eurozone sein. In diesen Punkten bleiben die Verhandlungen spannend.

Michael Thöne\*

## Ein Rahmen für Europas Zukunft? Der vorgeschlagene Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027

### EUROPAHAUSHALT VERSUS EUROPAKRITIKER

Auf den ersten Blick stehen Europas zukünftige Finanzen im Licht zweier irritierend gegensätzlicher Perspektiven. Auf der einen Seite die gehabte Brüsseler Routine eines neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Anfang Mai 2018 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für den nächsten Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 vorlegt. Seitdem sind *peu à peu* vertiefende Sektoral- und Programmanschläge für die verschiedenen Handlungsfelder der Union vorgelegt worden. Den Anfang machten Ende Mai die Budgetvorschläge der Kommission zur zukünftigen Kohäsionspolitik. Neben weiteren EU-Klassikern wie der gemeinsamen Agrarpolitik und dem Binnenmarktprogramm kamen bis zum Abschluss dieser Phase Mitte Juni 2018 einige Neulinge hinzu, u.a. Vorschläge zur Finanzierung eines gemeinsamen Migrations- und Grenzmanagements und gemeinsamer Rüstungsanstrengungen. Das Ganze wird begleitet von Einnahmenvorschlägen, die für neue europäische Steuerrechte zur Ergänzung des Eigenmittelsystems werben. Bei allen inhaltlichen Erneuerungsvorschlägen (über die noch zu reden sein wird), wirft diese Perspektive ein sehr konventionelles Licht auf die EU-Finanzen: Der Prozess bewegt sich in den gewohnten Bahnen der mittelfristigen Finanzplanung.

Parallel und nur lose verbunden entspinnt sich eine sehr viel breitere Diskussion zur Weiterentwicklung und Vertiefung von Union und Eurozone im Angesicht zunehmender Widerstände. Nationalisten und Populisten finden in der liberalen und naturgemäß multilateralen Europäischen Union einen ihrer Lieblingsgegner. Elemente gerechtfertigter Kritik an der Gemeinschaftspolitik mischen sich dort mit viel narzisstischer Opferattitüde zu den einfachen Rezepten der von Brüsseler und deutscher Dominanz vermeintlich Unterdrückten. Der früher von allen Mitgliedstaaten gern genutzte »Blame-it-on-Brussels«-Mechanismus, um die Akzeptanz unpopulärer Politiken daheim abzufedern, ist mit der Wirtschafts- und Währungskrise ab 2009 in den südlichen Euro-Krisenländern zu einem festen Topos der politischen Debatte geworden. In der gewachsenen Europa-Ablehnung in Südeuropa steckt angesichts der harten Anpassungen, denen man sich während der Eurorettung unterwerfen musste, wohl auch ein Element enttäuschter Liebe. Zuvor war Brüssel – namentlich der

europäische Haushalt – eine zentrale Quelle zusätzlicher Wohlfahrt; Auflagen wie die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden eher mit einem Augenzwinkern aufgenommen. Das hat sich mit den Rettungsprogrammen gründlich geändert. In den letzten Jahren, das darf nicht vergessen werden, kommt insbesondere in Griechenland und Italien die legitime Empörung darüber hinzu, in der Flüchtlingskrise immer wieder auf das für diese Quantitäten sichtlich untaugliche Dubliner Abkommen zurückverwiesen zu werden. Die weiterhin ausstehende, faire Lastenteilung in der Flüchtlingsfrage kann einen Teil der europakritischen Strömungen in den besonders betroffenen Erstankunftsstaaten erklären. Wie allerdings der mittel- und osteuropäische Widerstand zeigt, ist die populistische Europakritik zugleich das größte Hindernis für eine auskömmliche Gemeinschaftslösung in der Flüchtlingsfrage. Angesichts der gestiegenen Unwilligkeit der ungarischen und der polnischen Regierung, demokratische Grundwerte wie Gewaltenteilung und Pressefreiheit zu respektieren, wird aber immer deutlicher, dass die Auseinandersetzung über Flüchtlingspolitik und Zuwanderung nur *eine* Dimension eines tiefergehenden Dissenses ist. Dennoch ist festzuhalten, um den Rundblick über die zentralen EU-Kritiker mit dem Brexit und der isolationistischen US-Administration abzuschließen, dass die Auseinandersetzung um Flüchtlingsmigrationen mehr und mehr in die Rolle einer symbolisch aufgeladenen Stellvertreterdebatte für alle Dimensionen des Konflikts zwischen Neonationalisten auf der einen und etablierten Multilateralisten auf der anderen Seite rutscht.

Die zahlreichen und heftigen Angriffe auf das gemeinsame Europa sorgen dafür, dass hier die Reihen enger geschlossen werden. Der manifesten Europakritik werden Ideen einer reformierten und leistungsfähigen Union und Eurozone entgegengestellt. Insbesondere der französische Präsident Macron bringt die EU-Kommission und das Europäische Parlament zuweilen damit in Verlegenheit, dass er visionärere Ideen für die europäische Zukunft formuliert als Brüssel selbst. Deutschland – zuerst gehemmt durch eine episch lange Regierungsbildung, dann gebremst durch anhaltenden regierungsinternen Zwist zur Flüchtlingspolitik und durch die Frage, ob eine Regionalpartei auch nationale und europäische Verantwortung übernehmen will – steht noch etwas verhalten daneben. Äußerlich ähnelt das der traditionell deutschen Rolle, die europäische Einigung strukturell weiterzutreiben, dabei aber Kommission und EP politisch und finanziell eher kurz zu halten. Nach innen wächst aber bei vielen Akteuren und Begleitern der deutschen Europapolitik die Erkenntnis, dass es dieses Mal nicht ausreichen wird, auf eine Normalisierung der Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik zu warten. Man weiß in Deutschland, dass wir handeln müssen, dass wir zusammen mit Frankreich die Pro-Europäer mutiger anführen müssen. Das heißt



Michael Thöne

\* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

allerdings noch nicht, dass schon klar wäre, welchen Weg dieses künftige Europa nehmen soll.

### WELCHES EUROPA? DIE REALITÄT DER MULTIPLEN GESCHWINDIGKEITEN

Wie viel von diesem zukünftigen Europa steckt schon in dem Kommissionsentwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027? Und wie viel vom vergangenen Europa steckt noch darin? Spontan würde mancher sagen: Vom Neuen zu wenig, vom Alten zu viel. Das mag zutreffen – insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der Kommissionsentwurf noch ungetrübt vom Einfluss der zahlreichen Fürsprecher und Lobbyisten des Status quo ist.

Aber eine Dimension des sich abzeichnenden europäischen Fortschritts sollte man von Anfang an klar herausheben, auch um sie bewusst *als Fortschritt* (und nicht als Durcheinander) zu verstehen: Die Diskussion um den MFR und die weiteren Reformideen – sei es nun der Euro-Finanzminister oder doch nur eine Fiskalkapazität – bezieht sich faktisch auf das »Europa der multiplen Geschwindigkeiten«, d.h. auf die moderne Version des »Europa der zwei Geschwindigkeiten« des berühmten Schäuble-Lamers-Papiers von 1994.

- Das Gros der MFR-Diskussion bezieht sich auf die heutige EU 28, die nach vollzogenem Austritts des Vereinigten Königreichs eine EU 27 sein wird.
- Wesentliche fiskalische Reformideen bis hin zum eigenen Finanzminister beziehen sich auf die Eurozone mit derzeit 19 Mitgliedern.
- Im Bereich Sicherheit und Verteidigung beziehen sich die zentralen Zukunftsfragen auf die Teilnehmer der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO). Das sind zurzeit 25 EU-Mitglieder (ohne Dänemark und Malta). Vier PESCO-Teilnehmer sind keine NATO-Mitglieder.
- Im Bereich Migration und Grenzmanagement werden entscheidende Fragen mit Blick auf den Schengen-Raum zu klären sein. Ihm gehören 22 EU-Mitglieder und vier Nicht-EU-Mitglieder an.
- Viele europäische Politikfelder wie z.B. die Kohäsionspolitik werden nicht nur von EU-Mitgliedern, sondern über den EWR-Finanzierungsmechanismus und den Schweizer Erweiterungsbeitrag von den zusätzlichen vier EFTA-Mitgliedern mitgetragen.

Eine weitere, indirekte Differenzierung schlägt die Kommission mit dem Mechanismus vor, der den Empfang bestimmter EU-Mittel an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien binden soll. Bei dieser derzeit auf die Sanktionierung der polnischen und der ungarischen Regierung gerichteten Differenzierungsmöglichkeit geht es zwar eher darum, die Rückschrittlichen auszuschließen, als den Fortschreitenden eine Finanzierungsform zu bieten. Gleichwohl schafft dieses Denkmodell eine weitere Dimension, mit der sich

Europa zu einer Föderation entwickelt, deren obere Ebene sich ineinander überlappende funktionale Clubs differenziert. Transparenz und auch Governance eines solchen Gewächses (von Konstrukt mag man kaum sprechen) sind gewiss nicht optimal. Aber das ist – diese Prognose ist nicht sonderlich gewagt – dennoch der Weg, den eine sich modernisierende und dabei vertiefende Union wird nehmen müssen. Zu einem solchen Europa der multiplen Geschwindigkeiten wird auch der Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 passen müssen.

### FLEXIBILISIERUNG, AUSGABENPRIORITÄTEN UND EUROPÄISCHER MEHRWERT

Der Kommissionsvorschlag zum MFR wird hier nur schlaglichtartig beleuchtet – ohne den Anspruch, alle wichtigen Aspekte erfassen zu können. Als erstes muss die Frage beantwortet werden, ob das Instrument des Mehrjährigen Finanzrahmens als solches noch die gleiche Bedeutung haben kann wie bisher. Die Meriten der vorherigen Festlegung eines siebenjährigen Eigenmittel- und Ausgabenrahmens für die einzelnen EU-Jahreshaushalte sind unstrittig: Die damit vollzogene politische Schwerpunktsetzung schafft Berechenbarkeit für alle Beteiligten, nicht nur für Mitgliedstaaten, Kommission und Europäisches Parlament, sondern natürlich auch für die Bürgerinnen und Bürger Europas sowie für die hier aktiven Unternehmen. Die Perspektive der langen Mittelfrist von sieben Jahren erleichtert die Haushaltsdisziplin und schafft eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der laufende Haushalt stets über ausreichend Eigenmittel und ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann. Gerade für das, was der europäische Haushalt heute hauptsächlich ist, nämlich ein Transmissionsmechanismus für landwirtschaftliche Subventionen und regionale Transfers – letztere im Kleid von Fördermaßnahmen –, bietet ein solcher Steuerungs- und Kontrollmechanismus die ideale Form.

Allerdings soll sich die Europäische Union, wie nicht nur wir Finanzwissenschaftler seit langem fordern, mehr und mehr von diesem Modell eines gemeinschaftlichen Finanztopfes entfernen, aus dem lokale bis regionale öffentliche und meritorische Güter finanziert werden. Der zentrale Haushalt soll gemäß den Empfehlungen der Theorie des Fiskalföderalismus auch europäische öffentliche Güter bereitstellen, die wegen Spillover-Effekten und Economies of Scale auf niedrigerer Ebene allenfalls ineffizient gewährleistet werden können. Hier geht es um Aufgaben wie die gemeinsame Sicherheit und Rüstung, Terrorabwehr, Forschung und digitale Innovation, Sicherung der Außengrenzen und eine gemeinschaftliche Asylpolitik. In Ermangelung eines verlässlichen globalen Mechanismus zur Eindämmung des globalen Problems des Treibhauseffekts gehört auch die Klimapolitik eindeutig mehr auf die europäische Ebene als auf irgendeine Ebene darunter.

Solche Politiken mit »europäischem Mehrwert« werden im MFR-Entwurf tatsächlich sehr viel stärker thematisiert, als man dies noch vor wenigen Jahren zu hoffen gewagt hätte. Hauptsächlich reflektiert das die gewandelten Realitäten in Europa. Aber auch die Bemühungen der Monti-Gruppe – der *High-level group on own resources* – sollten in diesem Zusammenhang gewürdigt werden, die das Thema neben ihrem eigentlichen Auftrag für die Einnahmenseite beharrlich vorangebracht hat.

Vor der Frage, ob die Maßnahmen mit erwartetem europäischem Mehrwert ein hinreichend großes Gewicht im MFR-Entwurf haben, muss noch die oben aufgeworfene Frage nach der Relevanz eines mehrjährigen Finanzrahmens als solchem beantwortet werden. In dem Maße, in dem die geforderte *Europäisierung* der mittelfristigen EU-Ausgaben gelingt, werden die damit verbundenen Haushalte auch originär *politisiert*. Das heißt nicht, dass der bisherige Wettstreit um regionale oder sektorale Transfers unpolitisch wäre. Aber er findet doch wesentlich weniger in der breiten öffentlichen Politikarena statt als die großen und »heißen« Themen, die die Menschen in Europa bewegen. Je europäischer die Themen Sicherheit, Migration, Identität und – das wird nicht ausbleiben – soziale Wohlfahrt werden, desto weniger sind sie aber auf sieben Jahre im Voraus zu administrieren. Wer auf nationaler Ebene den Vorschlag äußern würde, staatliche Ausgaben einschließlich der Vorplanung auf rund zehn Jahre im Voraus in einen verbindlichen Rahmen zu pressen, würde vielleicht noch Lob von uns Ökonomen einfahren. Ansonsten würde er allenfalls Stirnrunzeln oder auch unverhohlenen Amüsement ernten. Gewünschte Haushaltsdisziplin hin oder her, die *Europäisierung* der EU-Ausgaben erzwingt auch ein wesentlich höheres Maß an Flexibilität im Sinne einer normalen politischen Aktions- und Reaktionsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund wirken die Vorschläge der Kommission zur Neugestaltung der bestehenden Flexibilitätsmechanismen und zur Einführung einer neuen »Unionsreserve« beinahe noch bescheiden.

»Bescheiden« muten manchem Beobachter auch die vorgeschlagenen Umschichtungen der Ausgabenprioritäten von traditionellen Aufgaben (GAP und Regionalpolitik) hin zu den neuen Maßnahmen mit erhofftem europäischem Mehrwert an. In der Tat erscheint ein MFR-Entwurf, der noch zu rund 60% die beiden hergebrachten Aufgabenfelder bedient, alles andere als zukunftsfruchtig und ambitioniert. Gleichwohl gehen in beiden Feldern die Planausgaben (vor Lobbyeinfluss) durchaus merklich zurück; insbesondere in der Agrar- und Fischereipolitik. Am Schreibtisch können wir für die GAP durchaus weitergehende Kürzungen rechtfertigen. In der politischen Realität sind mit Blick auf den Vertrauensschutz und die politische Akzeptanz auch mittelmäßige Fortschritte große Erfolge. Ob sie überhaupt erreicht werden können, ist angesichts des kollektiven Widerstandes der organisieren Agrarin-

teressen allerdings noch offen. Hier kann sich die von Umwelt- und Naturschutzverbänden heftig kritisierte GAP-Flexibilisierung im Sinne einer Dezentralisierung unverhofft als Segen herausstellen. Zwar werden europäische Zielsetzungen zum Teil aufgegeben; die geförderte Landwirtschaft damit prima facie auch weniger umwelt- und naturfreundlich. Schon in der mittleren Frist kann der *Verzicht* auf eine Europäisierung aber als die beste Vorbereitung dafür dienen, die GAP-Aufgaben weitergehend an die Mitgliedstaaten zurückzugeben. Solange die Union ein breites Spektrum eigener Ziele und Subziele mit der GAP verfolgt, kann sie kaum im nächsten Atemzug deren radikale Kürzung verlangen. Das fällt leichter, wenn man ohnehin nur noch die dezentrale Politik von Mitgliedstaaten passiv mitfinanziert.

Was die Regional- und Kohäsionspolitik angeht, spricht ein ganz anderes Argument gegen radikale Kürzungen. Wenn es gelingt, durch engagierte Reformen die Europäische Union tatsächlich zu stärken und zu vertiefen, entwickelt sich diese Gemeinschaft aller Voraussicht nach zu der mehrschichtig funktionalen oberen Ebene eines europäischen Bundesstaates (der allerdings mit Rücksicht auf die Empfindlichkeiten vieler Mitgliedstaaten sicherlich nicht so *genannt* werden wird). Und je stärker in dieser Föderation tatsächlich das passiert, was aktuell von den meisten Mitgliedern beschworen wird, nämlich mehr solidarisches Handeln, desto stärker wird das natürliche Gegenstück dieser Solidarität, die Umverteilung, an Bedeutung gewinnen. Wer den Föderalismus kennt, weiß, dass eine Vertiefung des Gemeinsamen und mehr gelebte Solidarität ohne Finanzausgleich nur Worthülsen bleiben. Ob das einem aus Perspektive eines Geberstaats gefällt oder nicht: Das eine kommt nicht ohne das andere.

Genau das bietet heute schon die Regionalpolitik: groben Finanzausgleich, ohne dass die gefürchtete »Transferunion« zu deutlich durchschimmert. Die mit Regional- und Kohäsionspolitik angestrebte wirtschaftliche Konvergenz bleibt das Argumentationsmuster hinter zweckgebundenen und investiven Regionalmitteln. Allerdings kann eine solche Konvergenz zwischen modernen, wirtschaftlich freien und damit oft zentripetalen Gesellschaften jenseits der anfänglichen Minderung von krassen Wohlfahrtsunterschieden weder durch Geld noch gute Worte herbeigezwungen werden. Beinahe könnte man sagen, die Konvergenz sei eine der *Lebenslügen* der europäischen Einigung. Doch besser trifft wohl die Charakterisierung als die *Notlüge* derjenigen, die sich der realen Notwendigkeit von auf Dauer angelegten Finanzausgleichen nicht – oder nicht öffentlich – stellen können.

Alles in allem erzwingt der MFR 2021–2027 dadurch höhere Mehrausgaben, als es dem Finanzwissenschaftler lieb sein kann. Doch sofern gemeinsam mehr europäisch gehandelt werden soll, zugleich aber realistisch Ausgaben in den hergebrachten Feldern nur langsam abgebaut werden können, ist das Wachstum der europäischen Haushalte vorgezeichnet.

## DIE AUSSICHTEN FÜR LA GRANDE RÉFORME

Ob zur Ausweitung der EU-Aktivitäten die von der Kommission für den MFR ebenfalls vorgeschlagenen neuen Eigenmittel benötigt werden, darf bezweifelt werden. Für eine geschichtete funktionale Union der multiplen Geschwindigkeiten sind leicht skalierbare BNE-Eigenmittel das ideale Finanzierungsinstrument: Je nach dem, an welchen EU-Politikfeldern ein Mitgliedstaat teilhaben will oder nicht, werden ihm verschiedene Tarife der am Bruttonationaleinkommen ausgerichteten Eigenmittel angerechnet. Das geht mit keiner gemeinschaftlichen Steuer. Zwar gibt es ein sehr starkes praktisches Argument, den durch die meisten Mitgliedstaaten sträflich vernachlässigten Klimaschutz durch einen europäischen Emissionshandel und die Vergemeinschaftung der Mineralölbesteuerung neues Leben einzuhauchen. Doch selbst der Weg zu diesen naheliegenden, dem Status quo klar überlegenen Lösungen ist lang und steinig. Das gilt erst recht für den vorgeschlagenen Anteil an der zu harmonisieren-

den Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Oder gar die Einwegplastiksteuer – ein »typisch« Brüsseler Vorschlag. Wenn also auf die Einnahmenseite des MFR wenig passiert, ist das durchaus verschmerzbar.

Ganz anders bei den Aufgaben und Ausgaben der Europäischen Union. Hier können zu geringe Ambitionen leicht mit der Preisgabe des Erreichten einhergehen. Am Tag der Fertigstellung dieses Beitrags treffen sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron in Meseberg. Im Gegenzug zu einer gemeinsamen Asylpolitik vereinbaren sie mehr deutlich Investitionen für die Eurozone, Euro-Finanzminister nicht ausgeschlossen. So könnte sich die Auseinandersetzung um die Flüchtlingsmigration letztlich von einer symbolisch aufgeladenen Stellvertreterdebatte für eine empfundene Modernitätskrise sogar zum Katalysator der tatsächlichen Modernisierung Europas entwickeln. Dass mit einer derartigen, unverhofften Volte etwas vom Planbarkeitsdenken eines Mehrjährigen Finanzrahmens *perdu* ginge, wäre wohl auch verschmerzbar.