

Die Pläne der Kommission für die EU-Finzen bis 2027 – stark am Status quo orientiert

Kristina van Deuverden

Zusammenfassung

Die Kommission hat ihren Entwurf zum Mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt. Eine Analyse zeigt: deutliche Ausgabensteigerungen, der größte Teil der Mittel fließt weiter in die Agrar- und die Kohäsionspolitik; für Zukunftsbereiche – bspw. Investitionen, Wachstum oder Migration – bleibt nicht mehr viel übrig.

Ende des Jahres 2020 läuft der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Europäische Union (EU) aus. Der Auftakt zu den Verhandlungen für den neuen MFR obliegt der EU-Kommission. Sie hat im Frühsommer 2018 ihren Entwurf für die Entwicklung der EU-Finzen in den Jahren 2021 – 2027 vorgestellt und ihn unter die Maxime „ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“ gestellt (Europäische Kommission 2018a).

Haushaltspolitik steht grundsätzlich vor der Aufgabe, Ausgabenwünsche und Notwendigkeiten und – mal mehr, mal weniger – knappe Ressourcen miteinander in Einklang zu bringen. Eine Erhöhung von Einnahmen ist dabei im Allgemeinen nur in begrenztem Umfang möglich und es ist Aufgabe der Politik, Prioritäten auf der Ausgabenseite zu setzen. Insbesondere bei neuen Herausforderungen dürfen Kürzungen in herkömmlichen Bereichen daher kein Tabuthema sein.

Die Einigung war auf europäischer Ebene schon immer schwierig: Nicht nur, dass die EU-Kommission und das Europäische Parlament sich auf ein Zahlenwerk einigen müssen, auch alle Mitgliedsländer müssen dem Zahlenwerk zustimmen. Kürzungen



Kristina van Deuverden

wissenschaftliche Referentin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin)

waren dabei häufig nur schwer durchzusetzen. Dies liegt vor allem daran, dass bisher Begünstigte sich im Allgemeinen vehement gegen Kürzungen wehren. Da sich leicht berechnen lässt, ob ein Land von einer Maßnahme per saldo profitiert oder nicht und die Mitgliedstaaten den MFR einstimmig verabschieden müssen, zeigten sich immer wieder Beharrungstendenzen. Der Weg des geringsten politischen Widerstands lag oft in der Erhöhung der Beiträge.

Dieses Mal dürfte die Einigung aber wohl besonders schwer werden. Auf der Ausgabenseite haben globale Entwicklungen in den vergangenen Jahren deutlich werden lassen, dass in immer mehr Bereichen Antworten auf europäischer Ebene gegeben werden sollten. So machen flüchtlings- oder migrationspolitische Fragen nicht mehr an nationalen Grenzen halt und viele sicherheitspolitische Belange betreffen Europa als Ganzes. Diese neuen Aufgaben werden mit neuen Ausgaben einhergehen. Gleichzeitig muss die EU den Wegfall erheblicher Einnahmen verkraften, der mit dem Ausscheiden des Nettozahlers Großbritannien verbunden ist. Außerdem dürfte die Bereitschaft zu einer Erhöhung der Beiträge in einigen Ländern durch die nach wie vor engen haushaltspolitischen Spielräume begrenzt sein.

Zudem steht der Beschluss über den MFR nicht isoliert. Die Länder, die der Währungsunion angehören, stehen vor erheblichen Herausforderungen. Spätestens in der Finanz- und Staatsschuldenkrise hat sich gezeigt, dass der Bestand der Währungsunion durch Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung gefährdet sein kann. Institutionelle Reformen, um die Währungsunion krisensicher zu machen, sind notwendig (Juncker et al. 2016) und werden mit Ausgaben verbunden sein. Derzeit spricht einiges dafür, dass ein eigenes Budget für die Eurozone geschaffen werden könnte und dass die Entscheidung darüber wohl gemeinsam mit der Aufstellung des MFR getroffen werden wird.

Der Vorschlag der EU-Kommission vom Frühsommer 2018 wird nachfolgend einer eingehenden Betrachtung unterzogen. Ursprünglich war vorgesehen, dass Rat und Parlament den neuen MFR auf Grundlage dieses Entwurfs bereits im Mai 2019 verabschiedet haben sollten. Dieser Termin wird nicht gehalten werden; der Europäische Rat wird sich für die Einigung wohl bis Herbst 2019 Zeit lassen. Wegen der vielen Besonderheiten des auf den institutionellen europäischen Rahmen abgestellten Prozesses sowie aufgrund wesentlicher Abweichungen vom Vorgehen auf nationaler Ebene, wird das europäische Haushaltsverfahren hier kurz skizziert.

Das Budgetverfahren auf europäischer Ebene

Historisch bedingt, wird das Recht einen Haushalt zu beschließen, auch als Königsrecht des Parlaments bezeichnet und ist eng mit der demokratischen Legitimierung der ParlamentarierInnen verknüpft: politische Entscheidungen haben im Allgemeinen finanzielle Auswirkungen und darum sollen jene MandatsträgerInnen, die diese Entscheidungen treffen, auch die Verantwortung für die Haushaltspolitik tragen. Die EU geht allerdings auf die Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft zurück und ist auch heute noch – trotz Europäischen Parlaments – ein Staatenbund. Die Aufstellung des

und Entscheidung über den MFR für die EU trägt diesen institutionellen Besonderheiten Rechnung und unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von dem Vorgehen auf nationaler Ebene (auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2012, 18ff.).

Ein Haushalt kann ganz allgemein als ein in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm aufgefasst werden. Auf nationaler Ebene sind es daher die Ministerien, also die Regierung, denen seine Aufstellung obliegt, bevor sich die parlamentarische Diskussion und Beschlussfassung anschließt. Auf europäischer Ebene gibt es jedoch keine Regierung. Daher ist es die Europäische Kommission, also eine Behörde, die den ersten Entwurf vorlegt. Nachdem sie ihre Vorstellung dargelegt hat, verhandelt der Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) – also die Mitgliedsländer – intensiv über diesen Entwurf. Der ECOFIN muss den MFR einstimmig annehmen. Ursprünglich war der Beschluss über die europäischen Finanzen allein Sache der nationalen Regierungen, die letztlich durch die Entscheidungen der WählerInnen in ihren Heimatländern demokratisch legitimiert waren. Das Europäische Parlament konnte erst im Zuge vieler Reformen seine Befugnisse langsam erweitern und muss den Finanzplänen mittlerweile mehrheitlich zustimmen¹

Der Einigungsprozess insgesamt ist schwierig und zwischen allen drei Parteien können Konflikte eine Verabschiedung erschweren. Langwierige Verhandlungen können dazu führen, dass ein Haushalt erst im Haushaltsjahr beschlossen und eine vorübergehende Haushaltsführung notwendig wird. Dies ist im Allgemeinen mit einer unstetigen und schwer vorhersehbaren Politik verbunden, was wiederum die wirtschaftliche Entwicklung belastet.² Vor allem in den 80er Jahren wurde die Europäische Politik durch eine vorläufige Haushaltsführung häufig gelähmt. Seit dem Jahr 1988 wird daher ein mehrjähriger Finanzplan beschlossen, für das Jahresbudget ist dann nur noch eine jährliche, technische Anpassung vorzunehmen.³

Auch wenn es durch den Übergang auf einen mehrjährigen Finanzplan gelungen ist, die Politik auf europäischer Ebene zu verstetigen, gestalteten die Verhandlungen sich regelmäßig schwierig und zogen sich meist über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren hin: Die erforderliche Einstimmigkeit der Mitgliedsländer in Finanzfragen war schon immer nur mühsam zu erreichen und die immer weiter steigende Zahl von Mitgliedsländern erschwert den Einigungsprozess zusätzlich.

Jede politische Änderung, ob es die Abänderung bestehender Regelungen – beispielsweise von Vergabekriterien – oder die Neugestaltung ganzer Handlungsfelder betrifft, führt dazu, dass einige Länder gewinnen, andere verlieren. Damit sind wegen der erforderlichen Einstimmigkeit Kürzungen in tradierten Ausgabenbereichen häufig kaum durchsetzbar und für die Finanzierung neuer Ausgaben werden schnell Beitragserhöhungen gefordert. Eine Erhöhung der Einnahmen stößt zudem im Allgemeinen nicht nur bei jenen Ländern auf Zustimmung, die durch die Änderung an sich profitieren, sie dürfte tendenziell von anderen Nettoempfängern unterstützt werden. Dem steht in der Regel eine Front von Nettozahlern gegenüber, die Beitragserhöhungen ablehnt.⁴

Im MFR sind keine Beträge vorgesehen; er enthält Obergrenzen (gemessen am Bruttonationaleinkommen, BNE) für die Ausgaben – sowohl für das Eingehen von

Verpflichtungen als auch für das Leisten von Zahlungen – wie auch eine Obergrenze für die jährlichen Einnahmen – also die von den Mitgliedsländern zu leistenden Beiträge.⁵

Eine mehrjährige Finanzperiode hat den Vorteil, dass nicht mehr jedes Jahr eine Einigung erreicht werden muss. Damit sind aber auch deutliche Nachteile verbunden. Der von der Kommission im Sommer 2018 vorgelegte Entwurf bezieht sich auf die Jahre 2021 bis 2027: es werden also Grundsatzentscheidungen für die Finanzentwicklung für fast ein Jahrzehnt getroffen. Eine Finanzperiode von dieser Länge schränkt die Flexibilität der Haushaltspolitik zwangsläufig stark ein, was wiederum dazu führte, dass sich auf europäischer Ebene verschiedene Instrumente herausgebildet haben, um dieser Einschränkung entgegenzuwirken.

Zum einen wird die haushaltspolitische Flexibilität seit Anfang der laufenden Finanzperiode dadurch erhöht, dass in einem Jahr nicht abgerufene Zahlungsmittel – eingeschränkt – auf andere Haushaltsjahre übertragen werden können. Zum anderen besteht bereits seit langem die Möglichkeit, Fonds außerhalb des eigentlichen EU-Budgets zu bilden. Dies sind die sogenannten sonstigen Instrumente. Für diese Fonds werden bei den Finanzverhandlungen keine jährlichen Obergrenzen sondern die Gesamtausstattung für die ganze Finanzperiode festgelegt. Damit unterliegen sie nicht den jährlichen Ausgabenobergrenzen.⁶ Das Nebeneinander verschiedener Fonds sowie des eigentlichen Budgets hat allerdings einen entscheidenden Nachteil: Die Haushaltspolitik büßt an Transparenz ein. Letztere ist auf europäischer Ebene ohnehin schon eingeschränkt. Allein die Anzahl an Programmen, deren über die Jahre immer wieder geänderte Zuordnung zu einzelnen Rubriken und die sonstigen Änderungen in der Haushaltssystematik erschweren es der Öffentlichkeit, die europäische Finanzpolitik zu bewerten.

Die langjährige Bindung der Haushaltspolitik ist aber noch aus einem anderen Grund problematisch. Im Allgemeinen legt die Politik erst ein Regierungsprogramm fest und entscheidet dann vor dem Hintergrund der verfügbaren Mittel über die Ausgaben. Dies ist auf europäischer Ebene nicht – immer – so. Die europäische Politik einigt sich zwar auf – ebenfalls langfristige – politische Strategien, die dem Finanzrahmen und der Strategie zugrundeliegenden Zeiträume stehen aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang.⁷ So liegt derzeit eine politische Strategie bis zum Jahr 2020 vor. Eine neue, bis zum Jahr 2030 geltende Strategie, muss noch beschlossen werden: Damit werden für zwei Drittel einer Periode, für die noch keine politische Strategie beschlossen ist, die Finanzmittel in Programmen gebunden.

Es ist nicht verwunderlich, dass in diesem Umfeld Beharrungstendenzen ausgeprägt und Neuerungen nur langsam durchsetzbar sind. Die Beharrungstendenzen werden durch die derzeitigen Abstimmungsregeln noch verstärkt. Für eine Änderung derselben und eine Aufhebung der Einstimmigkeit spricht daher einiges. Gleichzeitig könnte die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt und auf diesem Weg die demokratische Legitimierung des EU-Budgets gefestigt werden. Auch eine solche Reform bedarf allerdings der Zustimmung aller Regierungen und ist damit eher unwahrscheinlich.

Die EU-Kommission setzt hingegen darauf, die traditionelle Front zwischen Netzahlern und Nettoempfängern aufzubrechen. Auch aus diesem Grund spricht sie

sich für die Einführung einer eigenen Steuer aus. Diese soll an einer europäischen Bemessungsgrundlage festmachen und es soll möglichst nicht erkennbar sein, in welchem Land die Steuer entrichtet wird (zur Diskussion um mögliche Finanzquellen: Monti et al. 2016). Eine solche Steuer hätte den Vorteil, dass die Beiträge eines Landes nicht mehr ohne weiteres ersichtlich sind und der Nettosaldo nicht mehr direkt der Statistik entnommen werden kann. Derzeit spielt der Saldo, der über den tatsächlichen Nutzen einer Mitgliedschaft in der EU keinerlei Aufschluss gibt, bei den Finanzverhandlungen eine große Rolle, denn er ist den WählerInnen zu Hause bekannt.

Die Einführung einer eigenen Steuer ist allerdings nicht wenig problematisch. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist noch immer begrenzt und die nationalen Regierungen würden Besteuerungsrechte an die EU-Kommission, also eine Behörde, abgeben. Letztere verfügt bereits heute über großen Einfluss, auch weil ihr in vielen Bereichen ein Initiativrecht zusteht.

Problematisch ist zudem, dass vielfach kaum noch nachvollziehbar ist, ob nationale PolitikerInnen oder aber EuropaparlamentarierInnen für einen Beschluss verantwortlich sind. Hierunter leidet die Demokratie: Ist nicht nachvollziehbar, wer für höhere Steuern verantwortlich ist, können die WählerInnen dies bei der nächsten Wahl auch nicht berücksichtigen. Dies hat tendenziell zur Folge, dass die Steuerbelastung höher liegt, als es bei einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten der Fall wäre. Da die Menschen ihre tatsächliche Steuerbelastung aber sehr genau einschätzen können, birgt die Einführung einer europäischen Steuer durchaus das Risiko, dass sich die ablehnende Einstellung weiter Bevölkerungskreise gegenüber der EU verstärkt. Außerdem ist auch bei einer eigenen Steuerquelle nicht auszuschließen, dass Nettosalden einzelner Länder in ökonomischen Untersuchungen geschätzt werden oder andere, der Statistik direkt zu entnehmende, Größen, wie beispielsweise die Bruttoausgaben, dann in den Finanzverhandlungen eine stärkere Rolle spielen.

Der Kommissionsvorschlag für die Jahre 2021-2027

Die Aufstellung des neuen MFR dürfte sich besonders schwierig gestalten. Mit dem Ausscheiden des Nettozahlers Großbritannien aus der EU entfallen erhebliche Beitragseinnahmen. Das Aufflackern von Handelskonflikten zeigt klar, dass herkömmliche Aufgaben der EU nach wie vor eine hohe Relevanz haben. Vor allem aber zeigen einige globale Entwicklungen in den vergangenen Jahren, dass bestimmte Aufgaben besser auf europäischer Ebene aufgehoben sind, weil sie an den Außengrenzen effizienter wahrgenommen werden können oder weil politische Maßnahmen auch jenseits der nationalen Landesgrenzen wirken. Gemeinsame Verteidigungsausgaben, eine gemeinsame Migrationspolitik und auch gemeinsame Anstrengungen für den Klimaschutz sind beispielsweise Bereiche für die ein europäischer Mehrwert vermutet werden kann.

Die Kommission macht bereits mit der Wahl der Überschrift deutlich, dass sie ihren Vorschlag in diesem Spannungsfeld versteht. Unter der Überschrift „modern“, „schützen“, „stärken“ und „verteidigen“ stellt sie dem traditionellen Aufgabenbereich

der wirtschaftlichen Tätigkeit weitere, zukunftsgerichtete Bereiche an die Seite (Europäische Kommission 2018b), bei denen ein europäischer Mehrwert vermutet werden kann. Um die mit den neuen Aufgaben entstehenden Ausgaben tragen zu können und gleichzeitig die, mit dem Brexit verbundenen Belastungen der EU-Finanzen aufzufangen, strebt die Kommission die „Fokussierung“ des Haushalts an. Darunter versteht sie, eine Kürzung von Ausgaben in herkömmlichen Bereichen und – gleichzeitig – das Erschließen neuer Mittel, also die Erhöhung von Beiträgen.

Daneben erhält der Vorschlag weitere Neuerungen, die sich teilweise schon frühzeitig abzeichneten (beispielsweise Europäische Kommission 2017, European Court of Auditors 2018a). Der Haushalt wird neu gegliedert und es werden neue Rubriken geschaffen, auch um die Transparenz zu erhöhen. Außerdem soll die Flexibilität bei der Haushaltsführung erhöht werden, auch durch eine erweiterte Übertragbarkeit von nicht genutzten Ausgaben auf nachfolgende Jahre. Bei der Förderung innerhalb von Programmen sollen Effizienzgewinne realisiert und der Zielerreichungsgrad durch ein neues, einheitliches Regelwerk erhöht werden (Europäische Kommission 2018a).

Wie üblich hat die Kommission ihren Vorschlag in den Preisen eines Basisjahres, des Jahres 2018, vorgelegt. In diesen Preisen sieht die Kommission Verpflichtungsmittel in Höhe von 1134,6 Milliarden Euro vor (Tabelle 1). Im derzeit geltenden MFR waren in Preisen des Basisjahres 2011 Verpflichtungen in Höhe von 960 Milliarden Euro vorgesehen. Sollen beide Planungen miteinander verglichen werden, müssen die Ansätze inflationiert werden (vgl. van Deuverden 2018). Diese Berechnung wird mit der für die technische Anpassung des MFR verwendeten Teuerungsrate von zwei Prozent vorgenommen. Es zeigt sich, dass in laufenden Preisen in der aktuellen MFR für die Verpflichtungen Mittel von maximal 1082,6 Milliarden Euro vorgesehen sind. Dem stehen insgesamt 1279,4 Milliarden Euro im neuen MFR gegenüber. Ein Vergleich dieser beiden Ansätze zeigt einen jahresdurchschnittlichen – durchaus moderaten und gleichmäßigen – Anstieg der Verpflichtungsmittel von 2,7 Prozent. Dieser Vergleich ist allerdings nicht aussagekräftig. Der geltende MFR gilt für eine EU mit 28 Mitgliedsstaaten, der neue MFR hingegen für eine EU nach dem Brexit.

Tabelle 1 Beschluss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 - 2020 und Entwurf für die Jahre 2021 - 2027* – unterschiedliche Preisindizes, in Milliarden Euro

	MFR 2014-2020 Preise von 2011	MFR 2014-2020 laufende Preise	MFR 2021-2027 laufende Preise	MFR 2021-2027 Preise von 2018
Verpflichtungsmittel	960,0	1.082,6	1.279,4	1.134,6
in Prozent des BNE	1,00	1,04	1,11	1,11
Zahlungsmittel	908,4	1.024,0	1.246,3	1.104,8
in Prozent des BNE	0,95	0,99	1,08	1,08
Eigenmittel				
in Prozent des BNE	1,23	1,23	1,29	1,29
Verfügbarer Spielraum	0,24	0,24	0,21	0,21

* Planungsstand in den Jahren 2013 bzw. 2018

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Für einen aussagekräftigen Vergleich beider Finanzplanungen ist es notwendig den derzeit geltenden Finanzrahmen um die Zahlungen nach Großbritannien zu bereinigen. Diese Bereinigung wurde anhand der in den Jahren 2014 bis 2016 nach Programmen aufgeschlüsselten Mittelabflüsse nach Großbritannien vorgenommen.⁸ In dem auf diese Weise bereinigten MFR liegen die Verpflichtungsmittel im Entwurf der Kommission in den Jahren 2021 – 2027 um insgesamt 252 Milliarden höher als in der laufenden Finanzperiode (Tabelle 2).

Tabelle 2 Mehrjähriger Finanzrahmen in den Jahren 2014 - 2020 und in den Jahren 2021 - 2027 - ohne Großbritannien* - in Milliarden Euro, in laufenden Preisen

	MFR 2014-2020	MFR 2021-2027
	EU-27	EU-27
Verpflichtungsmittel	1.027,6	1.279,4
in Prozent des BNE	1,12	1,11
Zahlungsmittel	962,4	1.246,3
in Prozent des BNE	1,05	1,08
Eigenmittel		
in Prozent des BNE	1,23	1,29
Sicherheitsmarge		
in Prozent des BNE	0,18	0,21

* Stand August 2018.

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Während die Verpflichtungsermächtigungen in der laufenden Finanzperiode recht gleichmäßig und mit vier Milliarden Euro jährlich zulegen, zeigt sich in den Planungen der EU-Kommission ein anderer Verlauf. Im Entwurf nehmen sie um jahresdurchschnittlich fünfeinhalb Milliarden Euro zu, expandieren in einzelnen Jahren aber deutlich stärker wohingegen der Anstieg im letzten Jahr – 2027 – gering ist – was wiederum den durchschnittlichen Zuwachs merklich senkt. Insgesamt ist der vorgesehene Ausgabenanstieg nicht nur höher als in der laufenden Finanzperiode sondern auch dynamischer als in vergangenen Jahrzehnten.

Ein Vergleich der in beiden MFR angelegten Haushaltsstrukturen wird dadurch erschwert, dass die Haushaltssystematik mit dem Entwurf der Kommission deutlich geändert wird. Es gibt neue Rubriken, Programme sind möglicherweise anderen Rubriken zugeordnet und derzeit außerhalb des Haushalts geführte Fonds wurden in den Kernhaushalt integriert. Es ist jedoch leicht ersichtlich, dass der größte Teil der Ausgaben auch weiterhin in die herkömmlichen Bereiche Agrar- und Kohäsionspolitik⁹ fließt (Tabelle 3 und Tabelle 4).

Tabelle 3 Ausgaben nach Rubriken im Mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2014-2020, EU-27 – Anteile an den Gesamtausgaben, in Prozent

1.	Intelligentes und integratives Wachstum	47,2
1a:	Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	12,6
1b:	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	34,6
2.	Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	38,1
	davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	24,7
3.	Sicherheit und Unionsbürgerschaft	1,6
4.	Europa in der Welt	6,5
5.	Verwaltung	6,7
6.	Ausgleichszahlungen	0,0

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Tabelle 4 Ausgaben nach Rubriken im Mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2021-2027, EU-27 – Anteile an den Gesamtausgaben, in Prozent

1.	Binnenmarkt, Innovation und Digitales	14,6
2.	Zusammenhalt und Werte	34,6
	davon: wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	29,2
3.	Natürliche Ressourcen und Umwelt	29,6
	davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	22,4
4.	Migration und Grenzmanagement	2,7
5.	Sicherheit und Verteidigung	2,2
6.	Nachbarschaft und Welt	9,6
7.	Verwaltung	6,7

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Die Ausgaben für die Agrarpolitik gehen anteilmäßig zwar deutlich zurück, dies liegt aber daran, dass ein relativ großer Teil dieser Ausgaben nach Großbritannien geflossen ist und nunmehr entfällt; außerdem nehmen die Ausgaben insgesamt deutlich stärker als die Agrarausgaben zu. Letztere sollen im neuen MFR expandieren – zwar nur wenig, derzeit gehen sie aber leicht zurück. Trotz ihres rückläufigen Anteils an den Gesamtausgaben liegen sie allerdings immer noch bei knapp 30 Prozent. Dabei stehen die Agrarausgaben bezüglich ihrer Effizienz immer wieder in der Kritik (beispielsweise: European Court of Auditors 2018d) und es gibt eine Vielzahl von Verbesserungsvorschlägen (beispielsweise: Europäische Kommission 2018c).

Auch bei der Kohäsionspolitik wird regelmäßig bemängelt, dass die Mittel nicht effizient eingesetzt werden, dass Reformbedarf besteht und es werden Verbesserungsvorschläge unterbreitet (beispielsweise European Court of Auditors 2018c, Bundesministerium der Finanzen 2018). Während in der laufenden Finanzperiode 34,6 Prozent der Ausgaben für Kohäsionspolitik zur Verfügung gestellt werden, sollen in der neuen Finanzperiode dafür nur noch gut 29 Prozent verwendet werden – auch ihr Anteil geht also merklich zurück. Entgegen den Bekundungen der Kommission nehmen die hierfür bereitgestellten Mittel aber über den gesamten Finanzzeitraum zu (auch: European Court of Auditors 2018b).

Die EU-Kommission will mehr Mittel für Bereiche mit europäischem Mehrwert bereitstellen. In den Rubriken Migration und Grenzmanagement, Sicherheit und Verteidigung sowie Nachbarschaft und Welt führt die Kommission entsprechende Pro-

gramme zusammen. Vergleicht man den Anteil dieser Ausgaben an den Gesamtausgaben mit dem Anteil den die Rubriken Sicherheit und Unionsbürgerschaft sowie Europa in der Welt im geltenden MFR einnehmen, zeigt sich eine deutliche Zunahme: von 8,1 Prozent auf 14,5 Prozent. Dieser Befund muss aber mit Vorsicht interpretiert werden. In den genannten Bereichen dürften die haushaltssystematischen Änderungen von besonderer Bedeutung sein und nicht alle der hier nunmehr eingestellten Programme sind neu.

Ein großer Teil des für die zukunftsgerichteten Bereiche vorgesehenen Mittelaufwuchs findet zudem außerhalb des Kernhaushalts statt. Die sogenannten besonderen Instrumente nehmen kräftig zu. Warum die Flexibilität der Ausgaben insbesondere bei den „neuen“ Aufgabenbereichen erhöht werden muss, ist nicht unmittelbar verständlich – zumal der Zugewinn an Flexibilität immer damit erkauft wird, dass die jährlich geeinigten Ausgabeobergrenzen umgangen werden können.¹⁰ Das Nebeneinander von Kassen, Neugründungen oder auch die Integration von Fonds in den Kernhaushalt gehen zu Lasten einer transparenten Haushaltspolitik und erschweren ihre Analyse. Alles in allem legen die besonderen Instrumente im Volumen deutlich zu (Tabelle 5).

Tabelle 5 Besondere Instrumente außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens in den Jahren 2014-2020 sowie 2021-2027 – in Milliarden Euro

	Summe der Jahre 2014-2020	Summe der Jahre 2021-2027
Reserve für Soforthilfe	2,17	4,73
Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	2,41	1,58
Solidaritätsfonds	3,87	4,73
Flexibilitätsinstrument	3,64	7,89
Reserve für Krisen im Agrarsektor	3,09	
ITER	2,56	
Copernicus (vorher GMES)	3,13	
Globaler Klima- und Artenvielfaltsfonds	p.m.	
Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion		p.m.
Europäische Friedensfazilität		10,50
Summe	20,86	29,43

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Der Kommissionvorschlag: Anspruch und Wirklichkeit

Die Kommission hat ihren Vorschlag unter das Motto „stützen“, „stärken“ und „verteidigen“ gestellt. Sie betont, dass sie die Zuständigkeit der EU dort verstärken will, wo sie einen europäischen Mehrwert vermutet, dass sie die Flexibilität steigern, die Transparenz erhöhen und den Haushalt fokussieren will.

Die Betonung des europäischen Mehrwerts und Verlagerung von Aufgaben auf die europäische Ebene, wenn sie hier effizienter wahrgenommen werden, ist sinnvoll und wird von der Kommission bereits seit längerem angestrebt. Einige weltpolitische Entwicklungen in den vergangenen Jahren haben auch noch einmal deutlich vor Augen geführt, dass eine Ausweitung europäischer Zuständigkeiten beispielsweise bei der

Sicherheit, der Zuwanderung oder auch bei der Klimapolitik sinnvoll sein kann. Europäische Verteidigung oder Schutz der Außengrenzen sind die Stichworte. Eine Erhöhung der Mittel für Aufgaben mit europäischem Mehrwert ist im Entwurf der Kommission auch angelegt. Gemessen am BNE oder an den nationalen Ausgaben in diesen Politikfeldern ist der Umfang der bereitgestellten Mittel aber eher niedrig; eine systematische Verlagerung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene dürfte hiermit nicht verbunden sein; viel spricht allerdings für die Vermutung, dass daraus wohl lediglich zusätzliche Ausgaben resultieren.

Die Forderung nach einer höheren Flexibilität ist hinsichtlich der Länge der Planungsperiode verständlich. Wichtig ist jedoch, dass auch beim Zulassen von Flexibilität sichergestellt ist, dass – insbesondere größere – Änderungen immer auch demokratisch legitimiert werden.¹¹ Die Ausweitung der sogenannten besonderen Instrumente muss daher kritisch gesehen werden.

Transparenz ist eine der wichtigsten Anforderungen an die Haushaltspolitik. Nur wenn Haushalte transparent sind, sind Analysen – auch von Externen – durchführbar, werden Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und wird es für die Öffentlichkeit möglich, die Güte der Haushaltspolitik zu beurteilen. Letzteres kann wiederum ein entscheidendes Kriterium bei Wahlen sein und ist daher notwendig für eine funktionierende Demokratie. Für den MFR ist erneut die Haushaltssystematik geändert worden. Die neue Gliederung der Rubriken gibt einen guten Überblick. Allerdings müsste sie nun über einen längeren Zeitraum beibehalten werden, um für Analysen genutzt werden zu können. Die Erhöhung der in die besonderen Instrumente – also in die Nebenhaushalte – fließenden Mittel mindert die haushaltspolitische Transparenz hingegen deutlich und erschwert Analysen.

Die größte Herausforderung für die kommende Finanzperiode liegt aber in dem hohen Mittelbedarf. Um allen Seiten gerecht zu werden, sollten die Mehrausgaben in den neuen, zukunftsweisenden Bereichen nicht nur über Beitragserhöhungen sondern auch über Einsparungen in herkömmlichen Bereichen aufgebracht werden. Tatsächlich aber sind die Einsparungen in tradierten Bereichen niedrig, die Ausgaben in den neuen Bereichen sind zu gering, als dass hiermit wirklich Aufgaben verlagert werden könnten und die Beiträge steigen kräftig. Dieser Mix ist wenig überzeugend.

Der Vorschlag für den MFR orientiert sich stark am Status quo. Ohne wirkliche Einsparungen bei den Ausgaben kann das Ausscheiden des Nettozahlers Großbritannien nur dadurch aufgefangen werden, dass die Beiträge der einzelnen Mitgliedsländer deutlich zunehmen. Ob und wie groß die Bereitschaft der Länder ist, darüber hinausgehende Mittel bereitzustellen, um weitaus größere Herausforderungen und beispielsweise die Währungsunion krisensicherer zu machen, bleibt abzuwarten.

Hier liegt das eigentlich drängende Problem. Eine Reihe von Vorschlägen hierfür liegt vor (Bénassy-Quéré et al. 2018, Clemens und Klein 2018). Offensichtlich ist aber, dass für eine Verringerung der Wachstumsdivergenzen im Währungsraum ein größeres Mittelvolumen benötigt werden dürfte. Auf politischer Ebene mehrten sich derzeit die Stimmen zur Schaffung eines Eurozonenbudgets. Dabei zeichnet sich zweierlei ab: Zum einen wird es wohl bei einem eher geringen Volumen bleiben, zum anderen wird

die Entscheidung wohl mit der Verabschiedung des MFR getroffen werden. Sollte das Eurozonenbudget dabei als besonderes Instrument institutionalisiert werden, hätte dies aus Sicht der nationalen Haushaltspolitik jedenfalls einen Vorteil: alle Ausgaben fallen unter die Eigenmittelobergrenze und über diese hinausgehende Kosten können in den Mitgliedsländern nicht anfallen.

Anmerkungen

- 1 Erste direkte Wahlen zum Europäischen Parlament fanden im Jahr 1979.
- 2 Bis zur Verabschiedung ist nur eine vorläufige Haushaltsführung möglich, d.h. neue Verpflichtungen können nicht eingegangen werden und die Ausgaben sind oft auf ein Zwölftel der im Vorjahr zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt. Zwar konnte das laufende Budget auch in den vergangenen Jahren nach der jährlichen, technischen Anpassung immer erst während des Haushaltsjahres verabschiedet werden, da der MFR aber beschlossen war, blieb die Politik trotzdem handlungsfähig.
- 3 Im Jahr 1988 wurde das erste mehrjährige Programm (die erste sogenannte interinstitutionelle Vereinbarung, Delors-Paket I) beschlossen. Im Jahr 2007 wurde der erste mehrjährige Finanzrahmen verabschiedet. Seit diesem Jahr liegt die Finanzperiode bei mindestens fünf Jahren; in der Praxis waren es seither immer sieben Jahre.
- 4 In den aktuellen Verhandlungen zum Finanzrahmen lehnen aber nicht alle Nettozahler Beitragserhöhungen grundsätzlich ab. Deutschland hat frühzeitig erkennen lassen, dass es höhere Ausgaben befürworten würde, auch wenn die aktuellen Ausgabewünsche der EU-Kommission Deutschland wohl doch kritisch gesehen werden. Das generelle Entgegenkommen könnte mit dem Wunsch zusammenhängen, möglichst bald eine Einigung zu erzielen und zu verhindern, dass die finalen Verhandlungen während der deutschen EU-Präsidentschaft geführt werden.
- 5 Außerdem muss das EU-Budget in jedem Jahr ausgeglichen sein.
- 6 Für ihre Finanzierung ist allerdings die Eigenmittelobergrenze einzuhalten.
- 7 Ca. zweieinhalb bis drei Jahre vor dem Beginn einer neuen Finanzperiode legt die Kommission ihren Entwurf vor und die Verhandlungen starten. Während der Finanzperiode laufen einzelne EU-Programme nach und nach an und ziehen Auszahlungen über mehrere Jahre nach sich. Da die jährliche Anpassung des Budgets allein technischer Natur ist, werden grundlegende Entscheidungen nur ca. alle sieben Jahre getroffen. Dies kann zur Folge haben das gewählte EuropaparlamentarierInnen während einer vollständigen Legislaturperiode nicht an grundlegenden finanzpolitischen Entscheidungen beteiligt sind.
- 8 Für die Jahre 2017 bis 2020 liegen (bisher) noch keine Informationen (Schätzungen) über eine Verteilung nach Ländern vor. Mithilfe des hier gewählten Vorgehens können die Ansätze für jedes einzelne Haushaltsjahr bereinigt werden. Anders geht der Europäische Rechnungshof vor, der im Juli eine erste Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission vorgelegt hat. Er zieht Schätzungen der EU-Kommission für die gesamte Laufzeit des Finanzrahmens heran und bereinigt die Verpflichtungsmittel für die Finanzperiode insgesamt um 52,8 Milliarden Euro (European Court of Auditors 2018b)
- 9 Ein großer Teil der Ausgaben auf europäischer Ebene ist darauf gerichtet, Unterschiede zwischen Regionen zu mindern und Rückstände in der wirtschaftlichen Entwicklung auszugleichen. Die Förderung fließt dabei in Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt 90% des EU-27 Durchschnitts unterschreitet.
- 10 Allerdings dürfen die Eigenmittelobergrenze auch nicht durch die Inanspruchnahme der besonderen Instrumente überschritten werden. Das Volumen der besonderen Instrumente könnte höher ausfallen, wenn ein Eurozonenbudget beschlossen und hier institutionalisiert wird.
- 11 Inwieweit die nun vorgeschlagene Erweiterung der Übertragbarkeit von Zahlungsmitteln die Handlungsfähigkeit im Haushaltsvollzug ausreichend erhöht, bleibt abzuwarten.

Literatur

Bénassy-Quéré, Agnès et al. (2018), "Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform", CEPR Policy Insight 91, online unter: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PolicyInsight_91.pdf

- Bundesministerium der Finanzen (2018), „Deutsch-italienische Vorschläge zur Neuausrichtung des EU-Haushalts“.
- Clemens, Marius, Klein, Mathias (2018): „Ein Stabilisierungsfonds kann den Euroraum krisenfester machen“, DIW Wochenbericht 23: 485-492. DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-23-3
- European Court of Auditors (2018a), „Future of EU finances reforming how the EU budget operates“, February 2018, online unter: https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/Briefing_paper_MFF/Briefing_paper_MFF_EN.pdf
- European Court of Auditors (2018b), „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, Briefing Paper“, July 2018, online unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_MFF2/BRP_MFF2_EN.pdf.
- European Court of Auditors (2018c), „Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy“, Briefing paper, May 2018, online unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Cohesion_simplification/Briefing_paper_Cohesion_simplification_EN.pdf
- European Court of Auditors (2018d), „Future of the CAP“ Briefing paper, March 2018, online unter: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf.
- European Court of Auditors (2016), „EU budget: time to reform?“ A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020 https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1611_03/Briefing_paper_MFF_2014-2020-en.pdf.
- Europäische Kommission (2017), „Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen“, COM(2017) 358, online unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf
- Europäische Kommission (2018a): „Ein moderner Haushalt der schützt, stärkt und verteidigt“, Com(2018) 321 final, online unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_de.pdf
- Europäischen Kommission (2018b): „EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“, Pressemitteilung vom 2. Mai 2018, online unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20180502-eu-budget_de
- Europäische Kommission (2018c), „Modernising and Simplifying the CAP“, Background Document Economic challenges facing EU agriculture, online unter: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco_background_final_en.pdf, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/soc_background_final_en.pdf, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/env_background_final_en.pdf.
- Juncker, Jean-Claude, Tusk, Donald, Dijsselbloem, Jeroen, Draghi, Mario und Schulz, Martin (2016), „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, online unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.de.pdf>
- Monti, Mario et al. (2016), „Future financing of the EU“, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, online unter: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf
- van Deuverden, Kristina (2018), Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021-2027: Vergebene Chancen, DIW-Wochenbericht 41: 890-896. DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-3
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012): „Ein Haushalt für Europa“: Stellungnahme zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020, Bundesministerium der Finanzen“, online unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2012-11-26-wissenschaftlicher-beirat-ein%20haushalt%20fuer%20Europa.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Online-Abrufe am 28. August 2018. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).