



Radikale Reform statt Gießkannenprinzip

Kommentar zum Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Zukunft des EU-Haushalts

Olaf Wientzek | Maurits Kruse

Zum Mitnehmen

- Das Reflexionspapier zur Zukunft des EU-Haushaltes präsentiert viele sinnvolle Reformansätze und ist mithin ein guter Beitrag zur notwendigen Debatte über die EU-Finzen
- Der EU-Haushalt bedarf einer radikalen Reform – insbesondere auf der Ausgabenseite: Die Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie für Auswärtiges Handeln, Sicherheit, Verteidigung und Migration sollten deutlich erhöht werden
- Begrüßenswert sind die Vorstöße zur Nutzung von EU-Mitteln als Anreize für nationale Reformvorhaben
- Die Positionen der EU-Mitgliedstaaten zur Reform der EU-Finzen liegen trotz eines grundsätzlichen Reformwillens noch weit auseinander; daher sind für den kommenden Finanzrahmen harte Verhandlungen zu erwarten
- Die Verhandlung über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen wird ein wichtiger Testfall für den von den Mitgliedstaaten bekundeten Willen zur Reform der EU sein

INHALT

2 | Einleitung & Hintergrund

3 | Kernpunkte des Papiers

5 | Fünf Szenarien für die Zukunft der EU-Finzen

6 | Positionen und Reaktionen

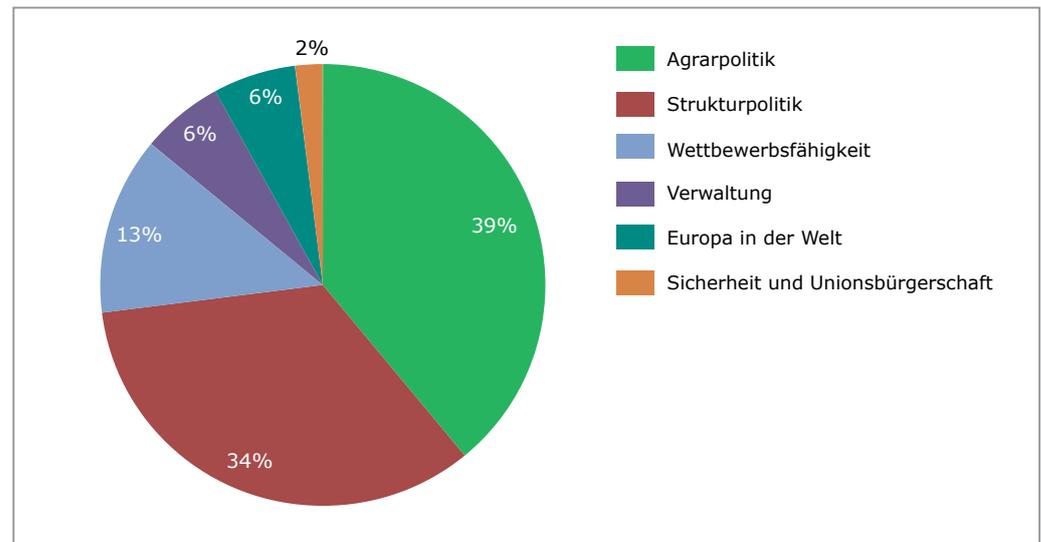
9 | Kommentar

Einleitung & Hintergrund

Der jährliche Haushalt der EU ist im so genannten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR, bis 2009 „finanzielle Vorausschau“) eingebettet, mit dem jeweils für sieben Jahre die Höhe der Einnahmen und Ausgaben verbindlich festgelegt werden. Der MFR wird vom Rat einstimmig auf Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen. Die aktuelle Rahmenvereinbarung läuft noch bis 2020.

Der EU-Haushalt macht derzeit rund 1% am Bruttonationaleinkommen der EU und etwa 2% der öffentlichen Ausgaben aus. Im gesamten Finanzrahmen werden 39% der Mittel für die Agrarpolitik („Nachhaltiges Wachstum, natürliche Ressourcen“), 34% für die Kohäsionspolitik („Wirtschaftlicher und territorialer Zusammenhalt“), 13% für die Wettbewerbsfähigkeit, jeweils 6% für Verwaltung und „Europa in der Welt“ und 2% für den Posten ‚Sicherheit und Unionsbürgerschaft‘ (u.a. Migration und Inneres) ausgegeben. Seit den 80er Jahren, als die gemeinsame Agrarpolitik noch rund 60% der EU-Haushaltsausgaben ausmachte, ist der Anteil der Agrarpolitik stetig gesunken, aber nach wie vor immer noch der größte Posten. Die Struktur- und Kohäsionsfonds spielen ebenfalls eine wichtige Rolle und machen für mehrere Länder 50 - 80% der öffentlichen Gesamtinvestitionen aus.¹

Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU 2014-2020,
Anteile am Gesamtumfang in %



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Finanziert wird der EU-Haushalt zu 71% durch Beiträge der EU-Mitgliedstaaten (sog. BNE-Eigenmittel), zu 13% aus Beiträgen entsprechend der Mehrwertsteuer² sowie durch an den Außengrenzen der EU eingenommene Zölle. Durch ein komplexes Rabatssystem für die Nettozahler des EU-Haushalts ist die Finanzierung des EU-Haushalts mit den Jahren immer undurchsichtiger geworden. Zudem sind nicht alle EU-Finanzinstrumente im EU-Haushalt erfasst. So ist der Europäische Entwicklungsfonds beispielsweise ein zwischenstaatliches Instrument, welches sich außerhalb des EU-Haushalts befindet. Mittel (außerhalb des EU-Haushalts) werden auch von der EIB bereit gestellt.

Für den folgenden Mehrjährigen Finanzrahmen ab 2021 wird auf europäischer Ebene über eine umfassende Reform diskutiert. Auslöser hierfür ist unter anderem der Aus-

Brexit und neue Herausforderungen machen Reform notwendig

tritt des drittgrößten Beitragszahlers, Großbritannien, aus der EU; laut Europäischer Kommission wird dies zu einer Reduzierung des EU-Haushalts um 10-11 Milliarden jährlich führen. Gleichzeitig stellen die Staats- und Regierungschefs in der Rom-Erklärung vom 25. März 2017 eine stärkere europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit, Verteidigung, Außen- und Migrationspolitik sowie in der Sozialpolitik in Aussicht. Entsprechend wurden Stimmen laut, dass sich diese veränderte Schwerpunktsetzung nun auch im EU-Haushalt widerspiegeln soll: Dafür wären umfassende Reformen der Ausgabenseite notwendig.

Zudem legte eine Expertengruppe unter der Leitung von Italiens Ex-Premier Mario Monti am 16. Januar 2017 einen Bericht über die Reform der Einnahmeseite des Haushalts vor: In diesem werden potentielle neue Finanzmittel zur Veränderung der Einnahmestruktur des Haushalts vorgestellt. Zur Reform der Einnahmeseite schlägt die Gruppe beispielsweise ein reformiertes MwSt.-Eigenmittelsystem sowie Einkünfte aus einer Finanztransaktionssteuer vor. Weitere mögliche Finanzmittel wären eine CO₂-Abgabe oder eine Kraftstoff- und Stromsteuer.³

Diese Diskussionen flossen in das am 28. Juni erschienene Reflexionspapier der Europäischen Kommission zur Zukunft des EU-Haushalts ein⁴: Es ist das letzte in der Reihe der Diskussionspapiere der Europäischen Kommission und nimmt in vielerlei Hinsicht auf die früheren Reflexionspapiere zur sozialen Dimension, zur WWU, zur Globalisierung und zur Verteidigungspolitik Bezug: Mehrere der darin enthaltenen Vorschläge würden sich erheblich auf den EU-Haushalt auswirken.

Kernpunkte des Papiers

Das Papier wird geleitet vom Bewusstsein der Reformnotwendigkeit der EU-Finzen. Grund sind vor allem neue Herausforderungen, mit denen die EU konfrontiert ist: zum einen haben Fragen innerer und äußerer Sicherheit – nicht zuletzt auch durch die Migrationskrise – erheblich an Bedeutung gewonnen (so wurden etwa die Hotspots in Griechenland und Italien mit Hilfe von EU-Mitteln aufgebaut); zum anderen sind verschiedene Regionen in sehr unterschiedlichem Ausmaß den mit der Globalisierung einhergehenden Risiken ausgesetzt. Darüber hinaus muss der EU-Haushalt nach wie vor mit altbekannten Problemen kämpfen: Eine unzureichende Mittelabrufung durch einige Mitgliedstaaten und eine erhebliche Bürokratie, die den Zugang zu Finanzmitteln erschwert. Einige Instrumente sind zunehmend veraltet und werden den wichtigen Herausforderungen nicht mehr gerecht: So orientieren sich Direktzahlungen an Agrarbetriebe nach veralteten Kriterien und mithin überproportional stark auf Großbetriebe in reicheren Mitgliedstaaten. Generell wird die Frage nach Reformen der Agrarpolitik immer wieder im Papier aufgeworfen.

4 Grundprinzipien für die Reform des Haushalts: EU-Mehrwert, Transparenz, Flexibilität und Vereinfachung

Insgesamt stellt die Europäische Kommission die folgenden Grundprinzipien für die Reform des EU-Haushalts auf:

1. Zentral ist das Leitbild des „**Mehrwerts für die EU**“: So soll sich der EU-Haushalt künftig auf Bereiche konzentrieren, in denen klar ein europäischer Mehrwert erkennbar ist. Dabei muss es sich nicht notwendigerweise um einen direkt erkennbaren Mehrwert im ökonomischen Sinne handeln (so fallen zum Beispiel auch Austauschprogramme wie Erasmus darunter). Insgesamt bietet die Kommission eine recht breite Interpretation des „Mehrwerts“ an.
2. Stärkung der Rechenschaftspflicht und der **Transparenz** des EU-Haushalts: Der Einsatz zusätzlicher Instrumente außerhalb des EU-Haushalts soll auf ein Minimum begrenzt werden.

3. **Mehr Flexibilität:** Zwar möchte die Kommission an der mehrjährigen Struktur des EU-Haushalts festhalten, aber doch eine stärkere Flexibilität erlauben, um besser auf Krisen und andere unerwartete Ereignisse reagieren zu können.
4. **Vereinfachung:** Der bürokratische Aufwand für die Antragstellung für EU-Finanzierung soll verringert werden. Hier bringt die Europäische Kommission die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks ins Spiel.

Der EU-Haushalt steht aus Sicht der Europäischen Kommission in mehrfacher Hinsicht in einem Spannungsfeld: So sollen weiterhin alte Prioritäten bedient werden, gleichzeitig sollte der Haushalt auch Antworten auf neue Herausforderungen finden. Er soll Planungssicherheit gewährleisten und dennoch im Falle unvorhergesehener Herausforderungen Umschichtungen ermöglichen. Auf der einen Seite wachsen die Anforderungen an die EU (und damit auch an den EU-Haushalt), auf der anderen Seite sind zahlreiche Länder nicht bereit, (ohne eine grundlegende Reform) mehr Geld an den EU-Haushalt abzuführen.

Dafür unterbreitet die Europäische Kommission verschiedene Reformvorschläge; einige sind bereits von Mitgliedstaaten in die Diskussion gebracht worden:

Diskussion über eine
veränderte Dauer des
Finanzrahmens

1. **Veränderte Dauer des MFR:**
 - a. In der Diskussion ist eine Verringerung der Dauer des Finanzrahmens von sieben auf fünf Jahre. Dies ist eine regelmäßige Forderung des Europäischen Parlaments.
 - b. Damit wäre der Finanzrahmen mit der Legislaturperiode des EP synchronisiert und die demokratische Legitimität gestärkt. Zudem könnte die EU schneller ihre Finanzierungsprioritäten den Herausforderungen anpassen. Auf der anderen Seite sind viele der durch den MFR finanzierten Programme sehr langfristig ausgelegt; hier wäre die Beibehaltung der siebenjährigen Förderperiode von Vorteil.
 - c. Eine Alternative wäre eine 5+5-Lösung: zwar würde der Finanzrahmen für 10 Jahre beschlossen, allerdings würde nach fünf Jahren eine umfassende Neuorientierung des Haushalts erfolgen können (1/3 des Haushalts würde zu Beginn des Finanzrahmens noch nicht festgelegt).

Vorschläge zur
Stärkung der
Konditionalität

2. **Einführung verschiedener Formen der Konditionalität.**
 - a. Die Kopplung der Zuteilung von Mitteln an die Umsetzung der im Rahmen des Europäischen Semesters beschlossenen länderspezifischen Empfehlungen. Entsprechende Gelder zur Unterstützung nationaler Reformvorhaben könnten auch aus einem neuen Fonds stammen.
 - b. Eine darüber hinaus gehende Idee wäre die Kopplung der Auszahlung von EU-Mitteln an die Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien in den Empfängerstaaten.
3. Das Papier bezieht auch die Schaffung einer **Stabilisierungsfunktion** zur Abfederung asymmetrischer wirtschaftlicher Schocks in seine Überlegungen mit ein.
4. **Überprüfung aller Finanzierungsinstrumente** mit dem Ziel, ggf. einige Elemente zusammenzuführen und damit ihre Zahl zu verringern.
5. Erhöhung der **nationalen Ko-Finanzierung** im Bereich der Kohäsionspolitik (diese wurde in dem letzten Jahren auf Kosten eines höheren EU-Anteils zurück-

gefahren) auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Einführung nationaler Ko-Finanzierung in der bislang ausschließlich EU-finanzierten Agrarpolitik.

6. Mögliche Reformen auf der Einnahmenseite

Das Reflexionspapier stellt auch einige Reformen im Bereich der Einnahmen vor. Hintergrund: Nicht wenige Beobachter sehen die starke Abhängigkeit des Haushalts von den Beiträgen der Mitgliedstaaten als Hauptursache für die schwierigen und im Resultat häufig unbefriedigenden Verhandlungen. Grund: Die Diskussion laufe stets zu stark auf eine Nettozahler/Nettoempfänger-Debatte hinaus. Eine Stärkung von EU-Eigenmitteln gegenüber Direktbeiträgen würde dabei helfen, diese Nullsummenlogik abzuschwächen. Das Reflexionspapier unterbreitet u.a. folgende Reformvorschläge:

- Neue Eigenmittel, die zum Teil an die Unterstützung politischer Maßnahmen gekoppelt wären; d.h. Ausgaben im Bereich der Umwelt würden durch Einnahmen aus dem Emissionshandel finanziert.
- Auf lange Sicht wären direkt generierte Mittel vorstellbar, etwa Erlöse aus Versteigerungen im Rahmen des Emissionshandels, oder Abgaben aus dem geplanten Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystem.
- Künftig könnten zudem die derzeitigen Mehrwertsteuermittel entweder reformiert oder vereinfacht werden.
- Abschaffung der verschiedenen den Mitgliedstaaten gewährten Rabatte zur Stärkung der Transparenz.

Fünf Szenarien für die Zukunft der EU-Finzen

Für die künftige Entwicklung des EU-Haushalts stellt die Europäische Kommission ähnlich wie beim Weißbuch zur Zukunft der EU fünf Szenarien auf:

1. Weiter wie bisher: Aktuelle Reformen des EU-Haushalts und des Finanzrahmens würden wie bisher fortgesetzt: Die Höhe des Haushaltes bliebe stabil. Die EU würde für Verteidigung, Auswärtiges und Migration mehr ausgeben, der Anteil für Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit würde ebenfalls leicht zunehmen, derjenige für Landwirtschaft und Kohäsion würde hingegen reduziert. Struktur- und Kohäsionsfonds kämen nach wie vor einer sehr breiten Zahl an Regionen zugute; der Anteil der nationalen Ko-Finanzierung in der Kohäsionspolitik würde gleichwohl erhöht. Auf der Einnahmeseite gäbe es ebenfalls Reformen: Abschaffung der Rabatte, in beschränktem Maße würden neue Einnahmequellen oder Gebühren eingeführt.

2. Weniger gemeinsames Handeln: Das Haushaltsvolumen würde deutlich abnehmen, da sich der EU-Haushalt rein auf binnenmarktrelevante Funktionen beschränken würde. Die Beiträge für Agrar- und Kohäsionspolitik würden deutlich abnehmen: Unterstützung würde beispielsweise nur jenen Landwirten zukommen, die „besonderen Erschwernissen“ ausgesetzt sind. Die Kohäsionspolitik würde nur noch Kohäsionsländer (und damit beispielsweise nicht mehr Regionen in reicheren Mitgliedstaaten) finanzieren. Weiterhin würde Geld für transeuropäische Infrastrukturvorhaben oder Verbraucherschutz bereitgestellt, allerdings könnten Vorhaben in den Bereichen Migration, Sicherheit, Grenzkontrollen und Verteidigung nicht mehr finanziert werden. Zahlreiche laufende Programme würden auslaufen. Auf der Einnahmeseite würden die Rabatte abgeschafft, neue Einnahmequellen würden nicht eingeführt.

Zielgerichtete
Einführung neuer
Eigenmittel für
die EU

Szenario 1: Aktuelle
Reformen des EU-
Haushalts würden
fortgesetzt

Szenario 2: Deutliche
Verringerung des
Haushaltsvolumens;
kein Geld für neue
Herausforderungen

Szenario 3: Mehr Mittel für neue Aufgaben für einen Teil der Mitgliedstaaten

3. Einige tun mehr: Die Prioritäten wären ähnlich wie im ersten Szenario – also eine graduelle Verschiebung der bestehenden Finanzierungsschwerpunkte: Verringerung des Anteils für Agrar- und Kohäsionspolitik und geringfügig höherer Anteil für Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Zusätzlich würde aber von Mitgliedstaaten, die in bestimmten Bereichen enger zusammenarbeiten möchten, zusätzliches Geld für neue Aufgaben bereitgestellt: Etwa für eine engere Zusammenarbeit im Bereich von Sicherheit, Verteidigung und Migration und Auswärtiges. In diesem Szenario könnte ggf. auch eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion für Mitgliedstaaten der Eurozone geschaffen werden. Insgesamt wäre das Volumen des Haushalts geringfügig höher. An der Einnahmeseite würde sich wie in Szenario 1 wenig ändern, allerdings können diejenigen Vorhaben, die nur von einem Teil der Mitgliedstaaten getragen werden, über neue Einnahmequellen finanziert werden, etwa durch Einnahmen aus einer möglichen Finanztransaktionssteuer oder aber ad-hoc-Finanzbeiträge.

Szenario 4: Radikale Umgestaltung vor allem der Ausgaben-seite

4. Radikale Umgestaltung: Hier würde sich die politische Prioritätensetzung umfassend verändern: Die Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik würden deutlich gesenkt. Direktzahlungen in der Agrarpolitik würden spürbar gekürzt, Kohäsionsfonds würden sich auf ärmere Regionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit konzentrieren und sich ausschließlich auf Maßnahmen mit Europäischem Mehrwert (soziale Inklusion, Beschäftigung, Kompetenzen, Innovation, Klimawandel, Energiewende) beschränken. Gleichzeitig würde aber ein wesentlich höherer Anteil der Mittel für Wettbewerbsfähigkeit sowie insbesondere für Sicherheit, Verteidigung, Migration und Auswärtiges Handeln ausgegeben. So würden gemeinsame Verteidigungsfähigkeiten und gemeinsame Beschaffung finanziert, eine Agentur zur Terrorismusbekämpfung geschaffen sowie Mittel für den Außengrenzschutz erhöht. Mehr Geld würde auch für den Ausbau von intelligenten Verkehrs- und Energienetzen, Forschung und Entwicklung der Spitzenklasse bereitgestellt. Wichtig: Dieses Szenario sieht explizit auch die stärkere Verbindung der Mittelgewährung mit der Erfüllung der Vorgaben aus dem Europäischen Semester vor: Neben der Abschaffung aller Rabatte wäre eine Reform auch der Einnahmen durch die Mehrwertsteuereigenmittel vorgesehen. Für die Verwirklichung bestimmter Projekte könnten neue Eigenmittel zum Tragen kommen (Öko-steuer, Finanztransaktionssteuer oder eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer).

Szenario 5: Mehr Mittel in allen Bereichen und umfassende Reform der Einnahmenseite

5. Viel mehr gemeinsames Handeln: In diesem Szenario würde die Zusammenarbeit in allen Bereichen intensiviert: Auch die Ausgaben für Agrar- und Kohäsionspolitik würden steigen. Im Kohäsionsbereich würden insbesondere auch die Mittel für soziale Ausgaben (etwa eine Garantie gegen Kinderarmut) erhöht. Ebenso würden die Mittel für Wettbewerbsfähigkeit sowie Migration verstärkt. Auch hier würden durch gemeinsame Finanzierung und Beschaffung deutlich höhere Mittel für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgegeben. Darüber hinaus würden ein vollwertiger eigener Haushalt für den Euroraum sowie ein Europäischer Währungsfonds geschaffen. Auch dieses Szenario sieht eine Stärkung der Konditionalität des EU-Haushalts vor. Zusätzliche Mittel gäbe es auch für Aktivitäten im Außenbereich. Der Europäische Entwicklungsfonds sollte Teil des EU-Haushalts werden. Die Einnahmeseite würde eine umfassende Reform erfahren; neue Eigenmittel würden einen Großteil des EU-Haushalts finanzieren.

Auffällig: In 4 von 5 Szenarien würden die für Agrar- und Kohäsionspolitik ausgegebenen Mittel absolut sinken.

Zu einigen Fragen bleibt das Papier vage: So wird nicht abschließend klar, wie genau eine rechtsstaatliche Konditionalität aussehen könnte. Die Europäische Kommission

greift diese – u.a. in Deutschland diskutierte – Idee zwar auf, äußert sich aber noch nicht im Detail dazu. Auch bei anderen Begriffen, was genau etwa den „europäischen Mehrwert“ ausmacht, fehlt eine detaillierte Definition.

Zudem schwebt der Brexit als große Unbekannte bei allen Gesprächen im Raum. Dabei geht es nicht nur um Fragen zur Höhe des künftigen Finanzrahmens, sondern auch um den zeitlichen Ablauf: Möglicherweise muss der künftige Finanzrahmen schon früher als 2021 beginnen. Vor diesem Hintergrund ist auch der sehr ehrgeizige Plan der Europäischen Kommission zu verstehen, bis Anfang 2019 und damit noch vor den Europawahlen 2019, eine Einigung der EU 27 über den Mehrjährigen Finanzrahmen zu erreichen.

Brexit als große
Unbekannte

Positionen und Reaktionen

Unter anderem aufgrund anstehender Wahlen oder laufender Koalitionsverhandlungen haben viele Mitgliedstaaten (noch) keine bis ins Detail ausdifferenzierte Position. Bei anderen ist die Entscheidungsfindung noch nicht abgeschlossen. Die hier skizzierten Positionen sind deshalb oftmals noch nicht endgültig und entsprechend mit Vorsicht zu genießen.

Uneinigkeit über
Umfang und Stoß-
richtung der Reform

Generell gibt es unter den Mitgliedstaaten einen weitgehenden Konsens für eine Reform des EU-Haushalts – durchaus ein Fortschritt im Vergleich zu den vergangenen Jahren. Insbesondere was die Ausgabenseite angeht, gehen die Präferenzen über Umfang und Stoßrichtung der Reformen jedoch noch erheblich auseinander:

Aus den mit dem MFR und dem EU-Haushalt befassten **deutschen Ministerien** ist starke Unterstützung für eine recht umfassende Reform der Ausgabenseite zu vernehmen und damit auch einer stärkeren Ausrichtung auf die neuen Prioritäten. Dies gilt auch für die Forderungen nach der Einführung stärkerer wirtschaftlicher (ausgerichtet am Europäischen Semester) und rechtsstaatlicher Konditionalität. Hingegen wird der Reformbedarf bei der Einnahmeseite als weniger akut angesehen.

Frankreich sieht eine umfassende Reform als notwendig an, betont sehr stark die Frage eines „europäischen Mehrwerts“, sowie die Prinzipien Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität des nächsten Haushalts und eine gründliche Reform der Ausgabenseite. Bemerkenswert ist, dass Frankreich darin auch eine Reform der Agrarpolitik miteinschließt. Bei Fragen der Einnahmeseite ähnelt die französische Haltung bislang der deutschen.

Die **Niederlande** befürworten die im Reflexionspapier vorgeschlagene Modernisierung der Ausgabenseite. Unterstützung findet – wie von Seiten **Österreichs** – auch das Konzept des Mehrwert Europas und der Stärkung der Flexibilität. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es keiner neuen EU-Eigenmittel. Die Niederlande und **Schweden** setzen sich für eine Verringerung des EU-Budgets nach dem Austritt der Briten ein. Die meisten Nettozahlerländer sehen den Reformbedarf vor allem bei der Ausgabenstruktur und sprechen sich gegen eine Erhöhung des MFR aus.

Auch **Italien** fordert eine Umorientierung des Haushalts, insbesondere eine stärkere Prioritätensetzung auf Migration und europäischen Katastrophenschutz. Agrar- und Kohäsionspolitik sollen modernisiert werden, aber weiterhin Prioritäten des Haushalts bleiben. Flexibilisierung und Vereinfachung des Finanzrahmens werden ebenfalls befürwortet. Einer stärkeren Kopplung von EU-Mitteln an Reformen steht Italien skeptisch gegenüber. Sehr deutlich setzt sich Italien für die Schaffung einer

makroökonomischen Stabilisierungsfunktion im Haushalt ein. Als eines der wenigen Länder sieht Italien auch einen erheblichen Reformbedarf bei der Einnahmeseite – jenseits des Verzichts auf Rabatte.

Dies deckt sich mit einigen Positionen **Spaniens**: Hier wird eine stärkere Schwerpunktsetzung auf die ‚neuen Herausforderungen‘ befürwortet, aber gleichzeitig die Bedeutung der Beibehaltung der Agrar- und Kohäsionspolitik betont. Insgesamt soll auch die soziale Dimension eine stärkere Rolle spielen. Weiterhin soll eine größtmögliche Zahl an Regionen von der Kohäsionspolitik profitieren. Auf der Einnahmeseite werden viele Forderungen des Monti-Berichts geteilt, wie die Abschaffung der Rabatte sowie die Abschaffung der Mehrwertsteuereigenmittel. Der Schaffung neuer Mittel steht man nicht ablehnend gegenüber, sieht aber nach wie vor den Schwerpunkt bei den BNE-Eigenmitteln. Der Schaffung einer Stabilisierungskapazität für den Euroraum wäre Spanien nicht abgeneigt.

Polen wirbt hingegen in vielen Bereichen für eine Beibehaltung des Status quo und steht mithin zahlreichen im Reflexionspapier skizzierten Vorschlägen skeptisch gegenüber. Agrar- wie Kohäsionspolitik hätten klar ihren europäischen Mehrwert aufgezeigt; insbesondere wird die erhebliche Wirkung der Kohäsionsfonds für Wachstum und Investitionen in den Mitgliedstaaten betont. Kohäsionspolitik sollte weiter allen Regionen zugutekommen, sich aber noch mehr auf die ärmsten Regionen fokussieren. In der Agrarpolitik fordert Polen eine gleichmäßigere Verteilung der Mittel, lehnt aber Pläne zur Einführung einer nationalen Ko-Finanzierung ab. Die Einführung rechtsstaatlicher Konditionalität wird – wie auch von Ungarn - vehement abgelehnt. Polen fordert darüber hinaus die Abschaffung aller Rabatte und lehnt neue Eigenmittel strikt ab. Die Skepsis gegenüber einer zu umfassenden Reform der Ausgaben-seite wird auch von anderen Mitgliedsstaaten der häufig als „Friends of cohesion“ (Freunde der Kohäsionspolitik) bezeichneten Gruppe geteilt.

So setzen sich beispielsweise auch **Ungarn, Rumänien** und **Griechenland** für die Beibehaltung traditioneller Budgetposten, wie der Agrarpolitik, ein. Auf der Einnahmeseite unterstützen die genannten Länder ebenfalls die Abschaffung des Rabattsystems.

Vertreter der **EVP-Fraktion** im Europäischen Parlament (EP) begrüßten die Initiative der Kommission, die Diskussion um die Ausgestaltung des nächsten MFR im Parlament und Rat anzuregen. Die Europäische Volkspartei (EVP) hat bereits eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt, um die politischen Prioritäten im Hinblick auf den nächsten MFR zu koordinieren. Der CDU-MdEP und MFR-Experte Reimer Böge fordert eine stärkere Finanzierung der Bereiche Migration, Sicherheit und Verteidigung, aber auch der bestehenden Programme Horizon 2020 und Erasmus+. Die durch den Brexit entstehende Lücke könne nicht allein durch die Abschöpfung ungenutzter Kohäsions- und Agrarmitteln ausgeglichen werden. Insgesamt fällt die Resonanz auf das Dokument aus dem EP sehr unterschiedlich aus, wenig überraschend kommen die kritischeren Stimmen vor allem aus dem linken Lager. Zu erwarten war die negative Reaktion der Gewerkschaften auf das Papier.

Bei den meisten Ländern zeichnet sich eine Präferenz für eine Beibehaltung der 7-Jahres-Förderperiode ab, eine vom Europäischen Parlament regelmäßig geforderte Verkürzung auf 5 Jahre (oder die 5+5 Lösung) und damit eine Harmonisierung mit der Legislaturperiode lehnen mehrere Mitgliedstaaten bislang ab.

Ein recht breiter Konsens besteht zwischen den Mitgliedstaaten zugunsten einer stärkeren finanziellen Unterstützung neuer Prioritäten (Migration, Sicherheit, Ver-

Einige Länder sehen nur begrenzten Reformbedarf

EVP-Fraktion im Europäischen Parlament begrüßt Initiative

Recht breite Unterstützung für die Finanzierung neuer Prioritäten

teidigung, auswärtiges Handeln). Auf der Einnahmeseite unterstützt der Großteil die Abschaffung des bestehenden Rabattsystems. Äußerst kontrovers diskutiert werden hingegen die von der Kommission ins Spiel gebrachte Einführung einer nationalen Ko-Finanzierung in der Agrarpolitik sowie die Frage der Einführung einer rechtsstaatlichen Konditionalität bei Kohäsions- und Strukturfonds.

Der in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder von Mitgliedstaaten geäußerte Appell nach einer Kürzung von EU-Gehältern und Verwaltungsausgaben ist dieses Mal (vorerst) leiser geworden, wird aber durchaus noch von einigen Mitgliedstaaten vorgebracht. Die Europäische Kommission hält dieser Forderung die bereits in den letzten Jahren getätigten Reformen (Kürzung von Gehältern, Erhöhung der Arbeitszeit) entgegen und verweist auch darauf, dass das Interesse von Bewerbern aus reicheren Mitgliedstaaten für die EU-Institutionen seitdem erheblich zurückgegangen ist.

Kommentar

Viele zielführende Reformvorschläge

Das Reflexionspapier der Kommission zur Zukunft des EU-Haushaltes ist das beste der fünf vorgestellten Diskussionspapiere. Es enthält viele zielführende Reformvorschläge; mangelnden Innovationswillen kann man der Kommission jedenfalls nicht vorwerfen. Die Konzeption von fünf Szenarien für die künftige Entwicklung des Haushalts kann auch dabei helfen, der Diskussion über dessen künftige Ausgestaltung mehr Realismus und Ehrlichkeit zu verleihen.

Kritikwürdig ist die Unbestimmtheit des Papiers bei einigen Kernfragen: Diese verwässert die Aussagekraft der dargestellten Szenarien zu einem gewissen Grad. Mehr Erläuterungen für einige Konzepte, etwa, wie genau eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität aussehen würde, wären ebenfalls hilfreich gewesen. Der Begriff des „EU-Mehrwerts“ wirkt auf den ersten Blick sehr einleuchtend, doch scheint die Definition, was als Mehrwert verstanden werden kann, recht dehnbar: Wichtig wäre ein stärkerer Fokus des EU-Haushalts auf die Finanzierung öffentlicher europäischer Güter, etwa Sicherheit, Außengrenzschutz, Stärkung trans-europäischer Netze, etc..

Reformen des Haushalts sollten in erster Linie die Ausgabenseite betreffen: Eine Umschichtung zwischen den Prioritäten zugunsten der Posten Auswärtiges, Migration und Verteidigung ist überfällig und wäre mithin zu begrüßen. Der laufende Finanzrahmen hat zudem deutlich gemacht, dass der derzeitige Grad der Flexibilität unzureichend ist und deutlich erhöht werden sollte.

Positiv: Stärkere Verknüpfung von länderspezifischen Empfehlungen mit Kohäsionsmitteln

Die Einführung einer stärkeren Verknüpfung von (relevanten) länderspezifischen Empfehlungen mit der Vergabe von Struktur- und Kohäsionsfonds wäre zu begrüßen. Damit könnte der EU-Haushalt bei der Unterstützung nationaler Reformen einen wichtigen Hebeleffekt wahrnehmen: Der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Architektur der EU fehlen genau solche Anreiz-Elemente, um mehr Durchschlagskraft zu entwickeln und nationale Reformen zu stärken. Der Vorschlag zur Schaffung einer rechtsstaatlichen Konditionalität ist aufgrund fehlender Details noch nicht abschließend zu beurteilen: Sollte ein solches – politisch sehr sensibles – Instrument eingeführt werden, müssten zuvor einige Kernfragen beantwortet werden: Von wem und nach welchen Kriterien wird entschieden, ob ein Land gegen rechtsstaatliche und europäische Werte verstößt und entsprechend sanktioniert wird? Sollte dies nur bei Einschränkungen von Grundwerten oder auch bei Defiziten im Bereich der Rechtsdurchsetzung und der Korruptionsbekämpfung erfolgen? Sollte eine solche Maßnahme zum Tragen kommen, wäre eventuell eine Kopplung an bestehende Instrumente (etwa als Vor-

stufe im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsverfahrens von Artikel 7 EUV) denkbar. Zudem müsste ein solches Mittel relativ rasch einsetzbar sein, um eine Nachfolgeregierung nicht für die Versäumnisse ihrer Vorgänger zu bestrafen. Grundsätzlich macht es – unter den oben genannten engen Voraussetzungen – durchaus Sinn, eine Regierung, die über einen längeren Zeitraum mutwillig rechtsstaatliche Grundsätze und europäische Werte missachtet oder aber Vetternwirtschaft und Korruption nicht entschieden bekämpft – nicht auch noch mit üppigen EU-Mitteln zu belohnen. Auf der anderen Seite dürfte ein solches Instrument nur mit großer Vorsicht und basiert auf klar definierten Kriterien angewandt werden.

Einige Reformen könnten auch die Einnahmeseite betreffen: Die Abschaffung des unübersichtlichen Rabattsystems würde die Transparenz des EU-Haushalts erheblich stärken. Die Nutzung von EU-Eigenmitteln sollte zumindest nicht von vornherein abgelehnt werden: Wie die MFR-Verhandlungen und die dort herrschende Nullsummenlogik regelmäßig zeigen, war der stetige Zuwachs der BNE-basierten Mittel einer konstruktiven Debatte über die EU-Finzen wenig zuträglich.

Wichtig wären rasche Fortschritte bei der lange diskutierten Reform der EU-Agrarpolitik, deren Logik noch zu sehr in vergangenen Jahrzehnten verharret. Generell wären hier entweder umfassende Kürzungen oder zumindest eine umfassende Reform notwendig. Dabei hat die bislang gefahrene Linie im Bereich der Kohäsions- und Agrarpolitik, die Mittel teils auch nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen (damit jedes Land und möglichst viele Regionen von EU-Mitteln profitieren), ohne jeden Zweifel gewichtige Argumente auf ihrer Seite: Die bedeutende Wirkung beider Politiken für Konvergenz innerhalb der EU in den vergangenen Jahrzehnten und die Akzeptanz in den Mitgliedstaaten sowie die Tatsache, dass durch eine breite Verteilung der Mittel möglichst viele europäische Bürger von EU-Mitteln profitieren. Angesichts der ‚neuen‘ Herausforderungen, die das Potential haben, Sicherheit und Wohlstand in der gesamten EU zu gefährden, sollte allerdings die Bereitstellung echter europäischer öffentlicher Güter klar Vorrang haben.

Von den fünf Szenarien würde mithin das vierte Szenario („Radikale Umgestaltung“) wohl noch die beste Antwort auf die aktuellen Herausforderungen der EU liefern: Mehr Mittel für gemeinsame Herausforderungen in den Bereichen der Migrations-, der Außen- und der Verteidigungspolitik würden europäische öffentliche Güter betreffen, in denen der Mehrwert gemeinsamer Ausgaben besonders groß wäre. Auch wäre hier, anders als bei den Struktur- und Kohäsionsfonds oder der Agrarpolitik schwerer ein klarer Einnahmen- und Ausgabensaldo zu errechnen. Das würde helfen, die beim Diskurs über den EU-Haushalt vorherrschende Nullsummenlogik zu verlassen, die sich jedes Mal als Gift für den Verhandlungsprozess erwies und letztlich dazu führte, dass die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen trotz guter Vorsätze regelmäßig im kleinsten gemeinsamen Nenner und nicht im größtmöglichen europäischen Mehrwert resultierten. Im Falle dieses Szenarios sollte die Höhe des Haushaltes (bzw. eine mögliche leichte Erhöhung) bei aller Bedeutung nicht zur alles entscheidenden Glaubensfrage überhöht werden, solange mit den gemeinsamen Mitteln die richtigen Prioritäten und Anreize finanziert werden.

Für eine solche radikale Reform werden allerdings alle Mitgliedstaaten (und beileibe nicht nur die Nettoempfänger) einen bislang nicht dagewesenen Reformwillen demonstrieren müssen: Eine solche Reform wird die schmerzhafteste Aufgabe liebgezwonnener Transfers und Sonderregeln notwendig machen – und dies wird wohl nur gegen erhebliche interne Widerstände zu vermitteln sein. Für Deutschland würde dies beispielsweise bedeuten, dass einige Bundesländer künftig weniger von EU-Kohäsionsmitteln profitieren oder aber Großbetriebe aus der Agrarförderung fallen

Szenario 4 (Radikale Umgestaltung) wäre die beste Option

Mitgliedstaaten müssen Reformwillen demonstrieren

würden (bzw. Mittel gekürzt werden könnten). Andere Mitgliedstaaten stünden innenpolitisch vor ähnlich harten oder noch härteren Entscheidungen. Mithin wird die Verhandlung über die Zukunft des EU-Haushalts und den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen auch ein wichtiger Testfall für das im Nachgang zum Brexit-Referendum von den Mitgliedstaaten bekundete Reformversprechen an die eigenen Bürger sein.

- 1| Vgl. Europäische Kommission, 28. Juni 2017: Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen – Fakten und Zahlen
- 2| In den meisten Fällen wird ein einheitlicher Satz von 0,3 % auf die einheitliche Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats erhoben
- 3| Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf
- 4| Europäische Kommission, 28. Juni 2017: Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finzen: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_de.pdf

Die Autoren

Olaf Wientzek ist Koordinator für Europapolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

Maurits Kruse war Praktikant im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin und ist Masterstudent an der Universität zu Köln.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Olaf Wientzek

Koordinator für Europapolitik

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3509

E-Mail: olaf.wientzek@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

ISBN 978-3-95721-354-9



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© Daniel Berkmann, fotolia

www.kas.de