

// ZEW-Kurzexpertise 20-02 · 20.02.2020

Friedrich Heinemann

EIN BUDGET MIT MEHRWERT FÜR EUROPA

**PRIORITÄTEN FÜR DEN EU-
FINANZRAHMEN 2021-2027**

1. VOR DER ENTSCHEIDUNG

Der EU-Sondergipfel zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021-2027 läutet die heiße Phase der Budgetverhandlungen ein. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wird Europa bis weit in die 2020er-Jahre hinein prägen. In den Verhandlungen geht es dabei nicht nur um die Höhe des Budgets, sondern vor allem auch um die neue Ausgabenstruktur und die Finanzierung. Der Zeitdruck für den Abschluss der Verhandlungen steigt nun mit jedem Monat. Schon jetzt ist zu befürchten, dass viele Rechtsakte und administrative Vorbereitungen, die zur Umsetzung der neuen Finanzprogramme ab 2021 notwendig sind, nicht mehr rechtzeitig vor dem Jahresende auf den Weg gebracht werden können. Diese Verzögerungen könnten sich dann in einem verspäteten Anlaufen der neuen EU-Programme im nächsten Jahr niederschlagen. Dies hätte insbesondere für diejenigen Mitgliedstaaten negative ökonomische Folgen, die makroökonomisch bedeutsame Finanzmittel aus dem Haushalt erhalten.

Der bisherige Verlauf der Verhandlungen bietet Grund zur Sorge, dass die Weiterentwicklung des Budgets eher den Sonderinteressen von Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen Rechnung trägt als den „europäischen Mehrwert“ des Budgets vorzubringen. Der „europäische Mehrwert“ ist keine Leerformel, sondern lässt sich operationalisieren und quantifizieren (Weiss 2013, Weiss et al. 2017). Eine europäische Politik schafft dann einen „Mehrwert“, wenn die EU eine Aufgabe zu geringeren Kosten erledigen kann oder überhaupt erst eine Leistung zu erbringen vermag, die die einzelnen Mitgliedstaaten ansonsten überfordern würde. Politikfelder, auf denen potenziell ein hoher europäischer Mehrwert erzielt werden kann, sind die Migrationspolitik, die Verteidigungspolitik, die Umwelt- und Klimapolitik sowie die Entwicklungspolitik. Für alle diese Felder gilt, dass schlecht abgestimmte nationale Zuständigkeiten zu unbefriedigenden Politikresultaten mit noch dazu unnötig hohen Kosten führen. Diese Politikfelder gilt es daher auf europäischer Ebene auszubauen (Wambach 2017).

2. INTERESSENLAGEN

Während der „europäische Mehrwert“ rhetorisch große Unterstützung von allen Beteiligten erfährt, sind die beobachtbaren Verhandlungspositionen viel eher an Partikularinteressen ausgerichtet. Folgende Konfliktlinien sind auszumachen:

Volumen des Budgets

Die Spannweite der Positionen zum wünschenswerten Budgetumfang für den MFR ist groß. Wie schon in der Vergangenheit bei früheren Finanzverhandlungen kommt die Maximalforderung aus dem Europäischen Parlament. Das Parlament hat für den Sieben-Jahres-Zeitraum ein Volumen von 1.324 Mrd. Euro (1,30 Prozent des Bruttonationaleinkommens: BNE) gefordert (alle Zahlen: Europäisches Parlament 2020). Der Betrag ist dabei zu festen Preisen von 2018 definiert. Die final realisierten nominalen Ausgaben wären höher, weil dem EU-Budget ein automatischer Inflationsausgleich von zwei Prozent pro Jahr gewährt werden soll. Das Parlament hat sich mit seiner Forderung weit oberhalb des Kommissionsvorschlags vom Mai 2018 positioniert. Die Europäische Kommission hatte 1.135 Mrd. Euro (1,11 Prozent) als Zielgröße ins Spiel gebracht. Am unteren Ende des Spektrums liegen die

Nettozahler-Staaten, die wie die Niederlande oder Finnland die Begrenzung des Budgets auf 1,0 Prozent des BNE fordern. EU-Ratspräsident Charles Michel hat zuletzt eine Größenordnung von 1,07 Prozent empfohlen.

Struktur des Budgets

Hinter den verschiedenen Zielvolumina verbergen sich unterschiedliche Vorstellungen zur Budgetstruktur. Der Kommissionsvorschlag zeichnet sich gegenüber der Position des Parlaments dadurch aus, dass hier Einschnitte in die traditionellen Transferpolitiken vorgesehen sind. Gegenüber dem Finanzrahmen 2014-2020 (unter Bereinigung um die Ausgaben im Vereinigten Königreich) sollen etwa die Mittel für den Kohäsions- und Regionalfonds inflationsbereinigt um 11 Prozent sinken. Für die Gemeinsame Agrarpolitik sind noch etwas deutlichere reale Kürzungen um 15 Prozent vorgesehen. Das Parlament lehnt im Vergleich zur Kommission jegliche Kürzungen an diesen Politikfeldern ab und möchte Kohäsion und Agrartransfers in uneingeschränkter Höhe weiterführen. Weil aber auch die Parlamentarier einen Ausbau vieler anderer Programme – Erasmus, Forschungsförderung, Europäischer Verteidigungsfonds, Klimapolitik, Migrationspolitik etc. – fordern und hier oftmals sogar noch höhere Steigerungsraten vorschlagen als sie im Kommissionsentwurf vorgesehen sind, ergibt sich das hohe vom Parlament geforderte Gesamtbudget.

Unter den Mitgliedstaaten ist die Interessenslage wie üblich erkennbar dadurch geprägt, inwieweit das jeweilige Land von einem Politikfeld besonders profitiert. Die so genannten „Freunde der Kohäsion“ sind all die Länder, die aufgrund eines unterdurchschnittlichen Wohlstandsniveaus noch stark von der Kohäsionspolitik profitieren und auf einer uneingeschränkten Förderung beharren. Die starken Nutznießer der Agrarhilfen lehnen Einschnitte in der Gemeinsamen Agrarpolitik ab.

Rechtsstaatskonditionalität in der Kohäsionspolitik

Die Idee, die Kohäsionsmittel stärker davon abhängig zu machen, ob ein Land rechtsstaatliche Prinzipien befolgt oder nicht, hat einen starken Rückhalt in West- und Nordeuropa. Die Gegner sitzen wenig überraschend in den Ländern, deren rechtsstaatliche Entwicklung erkennbare Defizite aufweist und gegen die bereits europäische Verfahren aufgrund von möglichen Verstößen gegen Prinzipien wie richterliche Unabhängigkeit angelaufen sind (Polen und Ungarn).

Neue Eigenmittel und Rabatte

Der Wunsch, den EU-Haushalt nicht länger nur überwiegend aus Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten zu finanzieren, ist eine traditionelle Position von Kommission und Parlament. Konkret sind derzeit zwei mögliche neue Einnahmearten im Gespräch: Erstens ein Anteil aus den Einnahmen des Europäischen Emissionshandelssystems und zweitens eine Abgabe der Mitgliedstaaten, die sich nach der Menge des nicht wiederverwendeten Plastikabfalls bemisst. Wenig kontrovers ist die Empfehlung, die bisherigen Mehrwertsteuer-Eigenmittel abzuschaffen, die administrativ aufwändig und noch dazu verteilungspolitisch problematisch eingeschätzt werden, weil sie ärmere Staaten tendenziell stärker belasten. Insbesondere die Nettozahler waren bislang Gegner neuer EU-Eigenmittel und verweisen darauf, dass der Haushalt durch die BNE-Eigenmittel fair und ausreichend finanziert ist. Kontrovers ist ebenfalls, ob es auch in Zukunft Rabatte geben soll, welche starke Nettozahler entlasten. Außer dem Vereinigten Königreich profitieren bisher die Niederlande, Schweden, Österreich und Deutschland von solchen Rabattregeln. Es ist nicht überraschend, dass alle anderen Länder ein Interesse an der vollständigen Abschaffung von Rabatten haben.

3. GRUNDPROBLEM: NETTOSALDEN-DENKEN UND BESITZSTANDSWAHRUNG

Die zuvor skizzierten Positionen verdeutlichen zwei Grundprobleme der EU-Haushaltsverhandlungen: Erstens haben die Mitgliedstaaten einen oftmals stark verengten Blick auf den EU-Haushalt und seinen europäischen Nutzen. Im Vordergrund der nationalen Beurteilung steht die Frage, ob eine EU-Politik mit sichtbaren Geldtransfers in das eigene Land verbunden ist. Solche „Rückfluss-Politiken“ werden dann oftmals „auf Biegen und Brechen“ verteidigt. Demgegenüber haben diejenigen Politiken wenig Unterstützung, deren Nutzen weniger eindeutig einzelnen Ländern zurechenbar ist. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklungs-, Klima-, Migrations- und Verteidigungspolitik. Auf all diesen Feldern könnte zwar potenziell ein erheblicher europäischer Nutzen für alle EU-Staaten realisiert werden. Dieser schlägt sich aber nicht in sichtbaren Finanztransfers zu Gunsten von Bauern, Regionen oder anderer politisch einflussreicher Gruppen im eigenen Land nieder. Dieses „Nettosalden-Denken“, bei dem ein Land einfach seine Beitragszahlungen mit den Rückflüssen vergleicht, läuft auf eine völlig verzerrte Wahrnehmung der europäischen Wirkungen des Budgets heraus. Die unausgesprochene Annahme dieses Netto-Ansatzes ist, dass der Haushalt ein „Null-Summen-Spiel“ ist, bei dem die Vorteile des einen Landes den Nachteilen anderer Länder entsprechen müssen. Diese Annahme widerspricht dem Anliegen, den EU-Haushalt zu nutzen, um „europäischen Mehrwert“ zu schaffen, also Vorteile für alle EU-Staaten, welche die budgetären Kosten einer Politik übersteigen.

Zweitens krankt die unvoreingenommene Überprüfung des Haushalts an einer besonders im Europäischen Parlament deutlich erkennbaren Haltung zur Besitzstandswahrung. Die Tatsache, dass das Parlament sogar bei den hochgradig umstrittenen Agrarsubventionen und den Kohäsionsmitteln, die oft auch in wohlhabende Regionen fließen, keinerlei Abstriche vornehmen will, ist ein Beleg für diese Haltung. Budgetpolitik sollte immer bestehende Ausgabepositionen sorgfältig evaluieren und die Konfliktbereitschaft aufbringen, diese bei wenig überzeugenden Leistungen auch zurückzufahren.

4. EMPFEHLUNGEN

EU-Mitgliedstaaten, Rat, Parlament und Kommission sollten in der Schlussphase der MFR-Verhandlungen versuchen, einen Perspektivwechsel einzuleiten. Maßstab für ein „gutes“ EU-Budget darf nicht länger sein, welche Gelder ins eigene Land zurückfließen, oder ob die bisherigen Ausgabenposten ungeschoren bleiben. Maßstab muss hingegen konsequent der wirkliche „europäische Mehrwert“ eines Politikfelds sein. Die Leitfrage muss lauten: Welche Politiken kann Europa besser oder kostengünstiger übernehmen als dies die Mitgliedstaaten können. Konkret läuft dies auf die folgenden Empfehlungen hinaus:

Direktzahlungen an Landwirte zurückfahren und ökologisch umgestalten

Angesichts vieler neuer EU-Prioritäten im Bereich Klima, Migration, Digitalisierung oder Verteidigung und zur Bewältigung der finanziellen Folgen des Brexits ist es unverzichtbar, kostspielige Politikfelder mit einer fehlenden europäischen Rechtfertigung im Brüsseler Haushalt zurückzufahren. Die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind ein klarer

Kandidat für Kürzungen. Diese Ausgaben absorbieren immer noch etwa 30 Prozent des gesamten EU-Haushalts. Sie erfüllen jedoch keine sinnvolle sozialpolitische Funktion, weil keine Bedürftigkeitsprüfung der Empfänger erfolgt und die flächenbezogenen Subventionen in erster Linie wohlhabende Bodenbesitzer begünstigen. Zudem setzen sie bislang auch keine nennenswerten Anreize für höhere Standards in den Bereichen Ökologie, Klimaschutz oder Tierschutz, die wesentlich über das gesetzlich ohnehin Erforderliche hinausgehen würden (Heinemann 2018b, Heinemann und Weiss 2018). Direktzahlungen an Landwirte sollten in Zukunft allenfalls dann noch eine Rolle spielen, wenn die Betriebe messbare Gegenleistungen in Form von Klima-, Umwelt- oder Tierschutz erbringen, die deutlich über das gesetzlich ohnehin Verlangte hinausgehen. Die bisher vorgesehenen „Öko-Regelungen“ sind viel zu vage und sollen noch dazu in der Anwendung den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Dies würde darauf hinauslaufen, den Agrarsubventionen lediglich ein neues Alibi zu verschaffen, ohne sie wirklich in eine Gegenleistung für ein von den Bauern bereit gestelltes öffentliches Gut zu transformieren. Diese Strategie ist abzulehnen. Statt dessen ist eine mutige Kürzung vorzuziehen.

Konzentration der Kohäsionspolitik auf arme Regionen und strenge Rechtsstaatskonditionalität

Neben der GAP ist die Kohäsionspolitik ein weiterer kostspieliger Posten im europäischen Haushalt. Der Gedanke, durch eine wirksame Förderung von Mitgliedstaaten und Regionen mit Entwicklungsrückstand einen Beitrag zur erfolgreichen Konvergenz im Binnenmarkt zu leisten, ist richtig. Allerdings ist die Erfolgsbilanz ernüchternd, wie dies an der schlechten ökonomischen Performance südeuropäischer Mitgliedstaaten – trotz jahrzehntelanger Begünstigung durch hohe Zahlungen aus den EU-Strukturfonds – erkennbar ist. Noch dazu ist die Politik wenig fokussiert: Hohe Beträge fließen auch an sehr wohlhabende Staaten und Regionen. Für eine zielgenaue und erfolgversprechende Neuausrichtung der Kohäsionspolitik sollte das nächste Parlament drei Ziele verfolgen: Erstens sollte die Kohäsionspolitik wieder auf ihre eigentliche Zielsetzung, die Förderung armer Regionen, konzentriert werden (Heinemann 2013). Dadurch ließen sich nennenswerte Beträge einsparen und für neue Politikfelder mit europäischem Mehrwert nutzen. Zweitens muss die politische Unabhängigkeit der Gerichte in den Empfängerländern eindeutig als Vorbedingung für die Auszahlung gegeben sein. Die von der Europäische Kommission geforderte Verknüpfung von Kohäsionszahlungen mit der Rechtsstaatlichkeit des Empfängerlands ist gerechtfertigt, denn ohne unabhängige Justiz können Korruption und Mittelvergeudung nicht wirkungsvoll bekämpft werden (Heinemann 2018a). Drittens ist die unabhängige Evaluation der Kohäsionsprogramme unverzichtbar. Die bisherige Evaluationskultur auf europäischer Ebene genügt nach wie vor keinen Mindestanforderungen an methodische Standards und Unabhängigkeit (Heinemann 2016).

BNE-Eigenmittel ausbauen bei stärkerer nationaler Kofinanzierung von Transferpolitiken

Neue Eigenmittelarten für das Brüsseler Budget schaffen mehr Probleme als sie lösen (Osterloh et al. 2008). Der Haushalt ist heute zuverlässig und stabil durch Eigenmittel finanziert, die von den Mitgliedstaaten proportional zum Bruttonationaleinkommen aufgebracht werden („BNE-Eigenmittel“). Die BNE-Eigenmittel sind eine als fair empfundene transparente Art der Finanzierung. Jede neue Eigenmittelart würde neue Fairness-Fragen und Verteilungsdebatten auslösen, weil sie Mitgliedstaaten je nach gewählter Steuerbasis sehr unterschiedlich belastet. Auch würden neue

Eigenmittel nicht das Problem lösen, dass Mitgliedstaaten zu stark darauf achten, was aus dem EU-Haushalt in ihre Länder zurückfließt. Noch dazu wären viele der diskutierten neuen Eigenmittelarten (z.B. Plastikabgabe oder Emissionshandel) denkbar intransparent in ihren Belastungswirkungen. Viel zielgenauer als neue Eigenmittel für den EU-Haushalt wären daher stärkere nationale Eigenbeteiligungen („Kofinanzierung“) in der Agrar- und Kohäsionspolitik. Gerade auf diesen Gebieten, auf denen der europäische Nutzen einer Politik sehr zweifelhaft ist, sollten die Mitgliedstaaten deutlich mehr eigenes Geld zuschießen müssen. Für die transparente und faire Finanzierung der europäischen Ausgaben sollten die BNE-Eigenmittel eher noch aufgewertet werden, indem die Mehrwertsteuer-Eigenmittel entfallen, die nutzlos sind und unnötige Bürokratiekosten verursachen.

Rabatte haben zu Unrecht einen schlechten Ruf und sollten weiter Teil des Systems bleiben. Ein intelligent ausgestaltetes neues Rabattsystem kann helfen, das Nettosalden-Denken in weniger schädliche Bahnen zu lenken. Es ist besser, über ein Rabattsystem eine Korrektur der Finanzbelastungen von Staaten vorzunehmen, als dies über eine inhaltlich unsinnige Aufblähung von Agrar- und Kohäsionstransfers zu erreichen.

Innovative Programme sollten die „europäische Identität“ in den Blick nehmen

Eine verbesserte ökonomische Performance alleine kann den Fortgang des Integrationsprozesses nicht garantieren. Wichtig sind jenseits der „harten Fakten“ von Ökonomie und Sozialem immer auch „weiche Faktoren“. Zu diesen zählt die Ausprägung einer „europäischen Identität“, die neben die nationalen oder regionalen Identitäten der Menschen tritt. Nur wenn sich Deutsche, Polen, Franzosen und Italiener gemeinsam auch „als Europäer“ fühlen, werden sie letztlich bereit sein, gemeinsam Politik zu betreiben und immer wieder erfolgreich nach Kompromissen auch bei unterschiedlichen nationalen Interessen zu suchen. In Zukunft sollten EU-Programme verstärkt Zielgruppen in den Blick nehmen, denen es an grenzüberschreitenden Erlebnissen fehlt und die deshalb Europa im eigenen Leben kaum haben erleben können. Hier sind innovative Ideen wie „Erasmus für Rentner“ oder eine „Europäische Walz“, bei der Menschen in Berufen ohne Auslandskontakte Hilfestellung für Auslandseinsätze erhalten, zur Umsetzung zu empfehlen (Ciaglia et al. 2018). Die bisherigen Vorschläge zur starken Ausweitung der Erasmus-Mittel sind kritisch zu hinterfragen. Hier würde noch mehr Geld für junge Akademiker ausgegeben, die ohnehin ein hohes Maß an europäischer Identifikation aufweisen und noch dazu oftmals aus wohlhabenden Milieus kommen, so dass hier erhebliche Mitnahmeeffekte zur Finanzierung von auch sonst durchführbaren Auslandsaufenthalten entstehen dürften.

5. FAZIT

Es besteht die große Gefahr, dass die EU bei der anstehenden MFR-Entscheidung eine große Chance ungenutzt verstreichen lässt. Wenn der neue Haushalt sich vom alten nur graduell unterscheidet, ist dies für die Zukunft Europas eine schlechte Nachricht. Schon bisher hat die EU mit ihrem Budget einen zu geringen Beitrag zu den europäischen Herausforderungen geleistet. Anders als vielfach dargestellt, ist das Problem nicht ein angeblich zu geringes Volumen des Haushalts. Das vorrangige Problem ist vielmehr eine Ausgabenstruktur, die mit ihrem Fokus auf sichtbare Transfers in die Mitgliedstaaten völlig an den eigentlichen Chancen eines europäischen Haushalts vorbei geht. Ein Kompromiss, bei

dem die Besitzstandswahrer sich durchsetzen und das Budget deutlich wächst, um weiterhin nicht überzeugend begründete Politikfelder zu finanzieren, wird Europa weiter schwächen.

Der Versuch, diese Reformverweigerung durch neue „Labels“ zu kaschieren, kann nicht überzeugen. Wenn Kohäsions- und Agrarmittel im Wesentlichen nach den bisherigen Formeln auf die Empfänger verteilt werden, dann nützt auch ein neues „Green Deal“-Label wenig, um einen wirklichen europäischen Mehrwert zu generieren. Europäische Steuerzahler werden belastet, ohne dass sie einen nennenswerten ökologischen, sozialen oder ökonomischen Nutzen von diesen Ausgaben haben werden. Das wäre die falsche Schlussfolgerung einer Union, die nach dem Brexit alles versuchen sollte, um ihre Attraktivität und ihren umfassenden Nutzen für ihre Mitglieder zu steigern.

ZITIERTE ZEW-FORSCHUNG UND WEITERE REFERENZEN

Ciaglia, S., Fuest, C. und Heinemann, F. (2018): Deutsche, Franzosen, Italiener - und Europäer? Zur Entwicklung europäischer Identität. EconPol Policy Report 09/2018, Oktober.

Europäisches Parlament (2020): The 2021-2027 Multiannual Financial Framework in Figures, Briefing, European Parliamentary Research Service, PE 646.131, January 2020.

Heinemann, F. (2013): EU-Kohäsionspolitik: Finanzielle Fehlanreize und die Suche nach dem europäischen Mehrwert. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 62, S. 58-69.

Heinemann, F. (2016): Strategies for a European EU budget. In Büttner, T. und Thöne, M. (Hrsg.), The future of EU-finances, S. 95-112. Mohr Siebeck.

Heinemann, F. (2018a): Going for the wallet? Rule-of-law conditionality in the next EU multiannual financial framework. Intereconomics, 53, S. 297-301.

Heinemann, F. (2018b): Hilfen für Europas Bauern: 250 Milliarden Euro für nichts? , Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.11.2018, S. 16.

Heinemann, F. und Weiss, S. (2018): The EU budget and Common Agricultural Policy beyond 2020: Seven more years of money for nothing? Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper No. 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020.

Wambach, A. (2017): Die Stärken der EU sind heute wichtiger denn je. Börsen-Zeitung, 02.02.2017, S. 7

Weiss, S. (2013): The European added value of EU spending: Can the EU help its Member States to save money? Exploratory study. Bertelsmann Stiftung.

Weiss, S., Heinemann, F., Berger, M., Harendt, C., Moessinger, M.-D. und Schwab, T. (2017): How Europe can deliver - Optimising the division of competences among the EU and its Member States. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

AUTOR

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH

L 7, 1

Tel.: +49 (0)621 1235-149

68161 Mannheim

friedrich.heinemann@zew.de