

# Haushaltspolitik

Ole Funke / Jan Seifert

Große Ereignisse werfen ihre Schatten voraus und so waren die Debatten um die EU-Haushaltspolitik im Jahr 2011/2012 geprägt von Vorpositionierungen im Hinblick auf die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020. Jede Handlung der beteiligten Akteure muss vor dem Hintergrund des aufziehenden und über ein Jahr andauernden Kampf um die Verteilung von über einer Billion Euro gesehen werden.

Das Haus ist nicht bestellt. Jedenfalls nicht, wenn man sich für den kommenden Finanzrahmen einen größeren Wurf im Hinblick auf eine grundlegende Reform des EU-Haushalts erwartet hatte, deren Bedarf alle Beteiligten nach den erschöpfenden Verhandlungen 2004/2005 eigentlich gemeinsam festgestellt hatten. Vor dem Hintergrund eines weitgehend gescheiterten Budget-Review-Prozesses hat die Kommission im Juni ihren Vorschlag für den kommenden Finanzrahmen vorgelegt; ein Vorschlag, der von vornherein erkennbar auf die Vermeidung politischer Konflikte unter Opferung jeglicher Reformambitionen auf der Ausgabenseite angelegt ist. Europa mag augenscheinlich derzeit Wichtigeres zu tun haben, als weitere politische Großkonflikte über Mittelverteilungen zu eröffnen. Vor dem Hintergrund der Eurokrise muss aber die Frage gestellt werden, ob hier nicht nur eine große Chance vertan wird, sondern auch, ob die Rolle des Gemeinschaftshaushalts in dieser Krise nicht systematisch unterschätzt wird und ob es nicht einer grundlegenden Debatte bedürfte, welche Rolle dem Haushalt im künftigen Steuersystem der Währungsunion zukommen muss.

## **Die Haushaltsverhandlungen 2011 als Vorspiel und Anlass zur Koalitionsbildung**

Ungewohnte Prominenz erlangten die jährlichen Haushaltsverhandlungen im Oktober 2011, als sich elf Staats- und Regierungschefs auf Initiative von David Cameron in die laufenden Verhandlungen zum Haushalt 2012 einschalteten und forderten, an den EU-Haushalt die gleichen Konsolidierungsmaßstäbe anzulegen, die sie zu Hause derzeit auch zu vertreten hätten. Erstaunlich war, dass sich in dieser Koalition nicht nur die traditionell großen Nettozahler fanden, sondern mit Slowenien und Tschechien erstmals auch neue Mitgliedstaaten unter den Unterstützern eines restriktiven Ausgabenkurses fanden. Gefordert wurde, die Erhöhung des EU-Haushalts auf höchstens 2,9% im Vergleich zum Vorjahr zu begrenzen. Im Gegensatz hierzu hatte das EU-Parlament eine Erhöhung um 6% gefordert. Wie ernst es die Sparerkoalition meinte, wurde im November deutlich, als die Verhandlungen mit dem Parlament scheiterten. Erstmals seit den 1980ern bestand die reelle Gefahr, dass die Gemeinschaft zum Beginn des Folgejahres ohne Haushalt dastehen könnte.

Zudem wurde deutlich, worum es den Beteiligten eigentlich ging: Um eine möglichst gute Positionierung für die Verhandlungen um den Finanzrahmen nach 2013. Insbesondere Frankreich und Großbritannien versuchten eine Konsolidierungskontinuität zu begründen, indem die EU-Ausgaben ab sofort bis zum Jahr 2020 eingefroren werden sollten. Das Parlament hingegen zeigte sich im November bereit, die geforderte Deckelung des Haushalts 2011 zu akzeptieren, wenn es im Gegenzug vom Rat die Zusage erhielt, dass für den

Finanzrahmen nach 2013 verbindlich über die Schaffung einer neuen Eigenmittelquelle verhandelt würde und dem Parlament frühzeitige Mitspracherechte in den Verhandlungen über den Mehrjahreshaushalt eingeräumt würden.

Im Dezember schließlich gelang in buchstäblich letzter Minute die Einigung auf die Erhöhung des Haushalts um 2,9%. Die Kommission sagte dem Parlament zu, im Sommer 2011 eine Initiative zur Schaffung neuer Eigenmittelquellen vorzulegen und der Rat erklärte seine Bereitschaft, für die Verhandlungen post-2013 einen laufenden Unterrichtsprozess für das Parlament einzurichten, freilich ohne die Schaffung weiterer direkter Mitwirkungsmöglichkeiten. Im Ergebnis zeigt der Ausgang dieses Konfliktes einmal mehr die starke Stellung der Mitgliedstaaten in den Haushaltsverhandlungen. Weder war das Parlament in der Lage, seine Ausgabenvorstellungen durchzusetzen, noch sind die ratsseitigen Zusagen sonderlich schmerzhaft für die großen Nettozahler: Mit einer Initiative zu den Eigenmitteln war ohnehin zu rechnen und es ist nicht erkennbar, warum sich die erweiterten Informationsrechte positiv auf die Stärke des Parlaments in den Finanzrahmenverhandlungen auswirken sollten.

Doch selbst dieser Erfolg blieb nicht ohne eine weitere Positionierung für die Zeit nach 2013: Am 18. Dezember 2010 griffen die großen Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Finnland und die Niederlande auf das bewährte Mittel des Briefes zurück und forderten gegenüber dem Kommissionspräsidenten in einer erstaunlich verklausulierten Formulierung zum einen die Abführungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt zu stabilisieren und zum anderen die Verpflichtungsermächtigungen für die Zeit nach 2013 langsamer als die Inflationsrate steigern zu lassen. Interessanterweise wurde diese Formulierung jenseits des Kanals als die Forderung nach einem Einfrieren des Haushalts auf Niveau des Jahres 2013 verstanden, während insbesondere Deutschland weiter an seiner Sprache einer Deckelung des Finanzrahmens auf höchstens 1% des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) festhielt.

Für die Verhandlungen um den Haushalt 2012 ist eine Neuauflage dieser hart und auf höchster Ebene ausgetragenen Positionierungsspiele zu erwarten. Zu wichtig ist für jeden Akteur jetzt, da sich die Konsolidierungsfraktion frühzeitig formiert hat, bis zum Beginn der eigentlichen Verhandlungen für die Zeit nach 2013 nicht bereits Positionen zu räumen. Jedes Entgegenkommen bis dahin würde als Verhandlungsschwäche ausgelegt. Dementsprechend legte die Kommission im April 2011 einen Haushaltsentwurf 2012 mit einer Steigerung der Ausgaben um knappe 5% vor. Im Juli konterte der Rat mit seiner Position einer Steigerung um 2%.

### **Vom alten zum neuen Mehrjahreshaushalt**

Mit den seit Ende Juni 2011 vorliegenden Kommissionsvorschlägen für den nächsten Mehrjahresfinanzrahmen<sup>1</sup> (MFF) sind die Haushaltsverhandlungen für den Planungsraum 2014-20 eröffnet. Bis Sommer 2012 müssen sich europäische Regierungen und Parlament nun auf eine gemeinsame Position einigen, damit die angepassten Regelungen in allen Politikbereichen bis Anfang 2014 implementiert werden können. Kommissionspräsident Barroso hat den neuen Mehrjahreshaushalt unter das Motto „Ein Haushalt für ‚Europe 2020‘“ gestellt, um die Verbindung zu seiner übergreifenden Agenda für Europas Wachstumsstrategie in den nächsten Jahren zumindest symbolisch herzustellen.

Der MFF-Entwurf folgt einer mehrjährigen Debatte über die Zukunft des Haushalts, die im Wesentlichen bereits mit der Verabschiedung des letzten Mehrjahreshaushalts durch

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_de.cfm).

den Europäischen Rat im Dezember 2005 eröffnet (oder nie geschlossen) wurde. Schon damals wurden Bedenken an einer Neujustierung der Rabatte und der Agrarpolitik festgestellt und die Kommission aufgefordert, 2008/9 einen „Review“ vorzulegen. Dieser ist von der Kommission durch eine breit angelegte öffentliche Konsultation eingeleitet worden, bei der sich so viele Bürger und Stakeholder wie noch nie zuvor beteiligten. Der eigentliche Review aber wurde erst im Herbst 2010 – nach der Wiederwahl Barrosos – vorgelegt. Er fiel weniger durch konkrete Maßnahmen als abstrakte Abwägungen aus (siehe auch den Beitrag dazu an dieser Stelle im Vorjahr). Mit den nun vorgelegten Haushaltsentwürfen bietet die Kommission Barroso II zum ersten Mal belastbare Vorschläge für die Neujustierung der europäischen Haushaltspolitik.

### Mutige Vorschläge zur Einnahmenreform

Systematische Neuerungen weisen die Kommissionsvorschläge in erster Linie bei den Eigenmitteln auf. Historisch gesehen haben sich die Einnahmequellen des Haushalts seit Gründung der EU signifikant verschoben. Während „originäre“ Eigenmittel, d.h. direkte Einnahmen auf europäischer Ebene, in den Anfangsjahren noch mehr als die Hälfte des Haushalts abdeckten, hat sich ihr Anteil bis heute auf rund 15% verringert. Diese Entwicklung ist einhergegangen mit dem stetigen Anstieg von Mitteln, die entweder als Mehrwertsteueranteile oder direkt aus nationalen Haushalten stammen. Da ihr gemeinsamer Anteil bei mittlerweile 85% liegt und sich diese Überweisungen als deutliche nationale Transfers nicht verdecken lassen, fällt es einfach nationale Bilanzen für die Zahlungen in und aus dem EU-Haushalt anzustellen.<sup>2</sup> Die EU-Kommission argumentiert in ihren neuen Vorschlägen, dass gerade die auf Grundlage des BNE berechneten nationalen Beiträge nicht den originären Eigenmitteln entsprechen, wie der EU Vertrag (Art. 311 TFEU) sie zur Finanzierung des EU-Budgets vorsieht.

Tabelle 1: Voraussichtliche Entwicklung der Finanzierungsstruktur der EU (2012-2020)

	Haushaltsentwurf 2012		2020	
	Mrd. EUR	Anteil an Eigenmitteln	Mrd. EUR	Anteil an Eigenmitteln
<b>Traditionelle Eigenmittel (TOR)</b>	<b>19,3</b>	<b>14,7%</b>	<b>30,7</b>	<b>18,9%</b>
<b>Beiträge der Mitgliedstaaten</b>	<b>111,8</b>	<b>85,3%</b>	<b>65,6</b>	<b>40,3%</b>
davon				
MWSt.-Eigenmittel	14,5	11,1%	-	-
BNE-Eigenmittel	97,3	74,2%	65,6	40,3%
<b>Neue Eigenmittel</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>66,3</b>	<b>40,8%</b>
davon				
Neue MWSt.-Einnahme	-	-	29,4	18,1%
EU Finanztransaktionssteuer (FTT)	-	-	37,0	22,7%
<b>Eigenmittel insgesamt</b>	<b>131,1</b>	<b>100%</b>	<b>162,7</b>	<b>100%</b>

Quelle: Europäische Kommission, KOM(2011) 510 endg.

2 Vgl. Übersicht der nationalen Abflüsse aus dem EU-Haushalt [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin\\_report/fin\\_report\\_09\\_data\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_data_de.pdf).

Im Lichte dieser Entwicklungen hat die Kommission sich nun gewagt, zwei neue Eigenmittelquellen (einen neuen Mehrwertsteueranteil und eine Finanztransaktionssteuer) zur Finanzierung von bis zu 41% des Haushalts vorzuschlagen. Damit würden die alten Mehrwertsteueranteile abgeschafft und der BNE-Anteil stark verringert. Tabelle 1 illustriert die mögliche Verteilung der Einnahmequellen im nächsten Finanzrahmen.

Schon heute gibt es für ein Festhalten an den bestehenden MWSt.-Eigenmitteln keine Unterstützung unter den Mitgliedstaaten. Da es eine konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer in der EU aber nur in der Theorie gibt und die bisherigen Regelungen mit zu vielen Ausnahmen versehen sind, ist die Berechnung der nationalen Anteile komplex und intransparent. Zum anderen ist der derzeitige MWSt.-Anteil mit knapp über 10% relativ gering und könnte auch heute schon durch BNE-Anteile ersetzt werden. Die neue Mehrwertsteuer-Quelle soll auf einer reformierten und europaweit harmonisierten Grundlage erhoben werden. Die dafür notwendigen Anpassungen sind ohnehin angestrebt, um den Binnenmarkt funktionsfähiger zu machen und Steuerschlupflöcher zu schließen. Das große Problem der Kommission wird nun darin liegen, zahlreiche Mitgliedstaaten von politisch sensiblen Steueranpassungen zur Überwindung von Ausnahmetatbeständen zu überzeugen. Da diese Probleme schon seit längerem bekannt sind und immer wieder von der Kommission kritisiert wurden, bleibt die Frage, warum es ihr dieses Mal unter weiter bestehendem Einstimmigkeitszwang gelingen sollte. Auf Grundlage des fast einheitlichen Feedbacks aus den Mitgliedstaaten ist zumindest zu erwarten, dass die alten MWSt.-Eigenmittel abgeschafft werden. In einem zweiten Schritt wird es der Kommission vielleicht gelingen, die Mehrwertsteuerregeln (v.a. was Bemessungsgrundlage, Ausnahmetatbestände und die Verwendung der ermäßigten Sätze angeht) in einem gewissen Rahmen anzupassen, was für sich gesehen ausreichend Vorteile hat – u.a. um Steuerbetrug einzudämmen und den Binnenmarkt funktionsfähiger zu machen. Die politische Frage bleibt allerdings: sind die Regierungen der Mitgliedstaaten überhaupt willens, MWSt.-Anteile abzugeben, so lange damit der Debatte über eine EU-Steuer Tür und Tor geöffnet wird? Selbst im Rahmen des Budget Review hatte es auf entsprechende Vorschläge einzelner EU-Abgeordneter deutliche Ablehnung nicht nur aus Kreisen der deutschen Regierung gegeben. Ein relevanter Grund dafür ist, dass diese Beiträge die nationalen Steuermittel verringern. Insofern erscheint der Vorschlag für einen neuen Mehrwertsteueranteil vielmehr als Verhandlungsmasse der Kommission, um zum einen ein größeres Augenmerk auf die ohnehin notwendigen Anpassungen der MWSt.-Regeln zu legen und zum anderen die Realisierung der Finanzierung durch die Finanztransaktionssteuer zu erhöhen.

Mit dem Vorschlag zu einer Finanztransaktionssteuer (FTT) wagt sich die Kommission weit voraus, greift aber eine Forderung auf, die Präsident Barroso in den letzten Monaten mehrfach in die Diskussion warf. Interessant ist, dass Barroso bei der Vorstellung betonte, dass zehn Mitgliedstaaten bereits über ähnliche Steuern verfügen. Der Vorschlag sieht nun vor, dass die Kommission im Herbst 2011 zuerst einen Legislativvorschlag für die FTT vorlegt. Zwei Herausforderungen liegen damit vor der Kommission. Zum einen muss sie wie in allen Steuerfragen, Einstimmigkeit im Rat herstellen (das Europäische Parlament hat den Vorschlag einer FTT in einer Resolution kürzlich begrüßt). Selbst wenn dies gelingt, muss sie einen Konsens herbeiführen, der diese Mittel in den EU-Haushalt überführt und nicht in nationale Budgets. Diese zwei Hürden allein machen eine Realisierung nicht unbedingt wahrscheinlich, zumal nur ein kritischer Finanzminister genügt, um die Pläne zu stoppen. In jedem Fall ist der Vorschlag aus Kommissionssicht strategisch

geschickt, da einer der vehementesten Gegner einer EU-Steuer, Deutschland, gleichzeitig einer der lautesten Befürworter einer FTT ist. Dies dürfte den Spielraum der Bundesregierung, die EU-Steuerpläne zu torpedieren, minimieren. Für ein Gelingen der Vorschläge spricht, dass die Kassen der nationalen Haushalte leer sind und die FTT im Gegensatz zu Reformen an der Mehrwertsteuer nicht zu Lasten bestehender Einnahmen geht. Möglicherweise entscheidet am Ende das Ausmaß der Verzweiflung unter den Finanzministern darüber, ob sie bereit sind, eine neue Steuer einzuführen.

Die Fallback-Linie bei den Eigenmittelverhandlungen ist die Finanzierung des EU-Haushalts (fast) ausschließlich durch die BNE-Anteile (neben den traditionellen Eigenmitteln, TOR). In den vorliegenden Entwürfen der Kommission wird geplant, ab Anfang 2018 auf die neuen Einnahmen aus Mehrwert- und Finanztransaktionssteuer zuzugreifen. In der Zwischenzeit, d.h. von 2014-2017 würde der Haushalt damit in jedem Fall aus TOR und BNE-Anteilen finanziert werden. Neben den Vorschlägen für die neuen Einnahmequellen schlägt die Kommission auch vor, ihre Erhebung durch eine Neustrukturierung der Rechtsinstrumente zu flexibilisieren. Dafür soll es neben dem originären Eigenmittelbeschluss, der im Rat einstimmig gefasst wird und die Einnahmequellen sowie ihre Obergrenzen definiert, eine Durchführungsbestimmung geben, die mit qualifizierter Mehrheit im Rat verändert werden kann. Hierin werden die (Steuer-)Sätze für die Eigenmittel festgelegt. So ließen sich ihre Anteile in Zukunft einfacher verändern. Ob die schon jetzt zahlreichen kritischen Regierungen und ihre nationalen Parlamente aber auf ihr Veto verzichten wollen, ist höchst fragwürdig.

Eine weitere Neuerung betrifft die Reform der Korrekturmechanismen, deren prominentestes Element der „Britten-Rabatt“ ist. Die bestehenden Rabatte, Rabatte auf die Rabatte und Eigenanteile bei der Erhebung der TOR (v.a. Zölle) sollen mit dem vorliegenden Vorschlag durch pauschale Zahlungen an die Hauptempfänger der Rabatte ersetzt werden. Damit würden laut Kommissionsvorschlag über die kommende Haushaltsperiode nur noch Großbritannien (3,6 Mrd Euro), Deutschland (2,5 Mrd Euro), die Niederlande (1,05 Mrd Euro) und Schweden (0,35 Mrd Euro) Korrekturen erhalten. Für die Erhebung der TOR erhielten die Mitgliedstaaten nur 10% (statt 25%), so wie dies bis zum Jahr 2000 der Fall war. Die vorliegenden Vorschläge zur Korrektur und Vereinfachung der bestehenden Rabattstruktur erscheinen sinnvoll und zielführend für einen Übergangszeitraum. Durch die Einführung von Pauschalzahlungen wird die Transparenz deutlich erhöht und bestehende Fehlanreize zur Rabattmaximierung durch ineffiziente Ausgabenprogramme, wie sie beim Britenrabatt vorkommen, verringert. Außerdem führt das Zurückführen der Einbehaltung des TOR-Anteils auf 10% wieder zu einer realistischeren Vergütung der anfallenden Zolltätigkeiten. Es ist zwar wahrscheinlich, dass sich die Beträge der einzelnen Staaten zum Abschluss der Verhandlungen noch anpassen und weitere Staaten dazu kommen könnten, von der Struktur und Akzeptanz ist es aber wahrscheinlich, dass die neuen Vorschläge für das Rabattsystem akzeptiert werden.

### **Status quo ante plus bei den Ausgaben**

Die Kommissionsvorschläge für den Ausgabenbereich ab 2014 enthalten weniger Neuerungen als die der Eigenmittel. Die Aufteilung der Ausgaben in die bestehenden fünf Kategorien wird genauso beibehalten, wie die grobe Verteilung der Mittel zwischen den Politikfeldern. Wie schon im letzten Jahr an dieser Stelle betont, ist dies ein klares Indiz dafür, dass sich bereits innerhalb der Kommission die reformfreudigen Akteure nicht haben durchsetzen können. So werden nach Vorstellungen der Kommission auch weiterhin die mit

Abstand meisten Mittel für den Agrarbereich und die Strukturfonds aufgebracht. Wenig Bewegung besteht auch in der Ausschöpfung der Obergrenzen. Der Kommissionsvorschlag hält sich an die bestehenden Obergrenzen und sieht für den offiziellen Haushalt (im Bereich der Verpflichtungen) eine Begrenzung auf die von mehreren Mitgliedstaaten geforderten 1% des BNE vor. Zumindest auf dem Papier kommt der Vorschlag damit denen entgegen, die seit längerem eine Begrenzung der Ausgaben gefordert haben. Gleichzeitig schreibt er sowohl für die Verpflichtungen wie auch Zahlungen den aktuellen Rahmen fort. Tabelle 2 gibt einen Überblick des Kommissionsvorschlags für den regulären Haushalt.

Tabelle 2: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020

Mittel für Verpflichtungen (in Mrd. EUR)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2014-20	%
<b>1. Intelligentes und integratives Wachstum</b> davon: Soziale, wirtschaftliche, territoriale Kohäsion	64,7 50,5	66,6 51,5	68,1 52,5	70,0 53,6	71,6 54,8	73,8 56,0	76,2 57,1	490,9 376,0	47,9 36,7
<b>2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen</b> davon: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	57,4 42,2	56,5 41,6	55,7 41,0	54,9 40,4	53,8 40,0	52,8 38,8	51,8 38,1	382,9 281,8	37,4 27,5
<b>3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft</b>	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	18,5	1,8
<b>4. Globales Europa</b>	9,4	9,6	9,8	10,0	10,2	10,4	10,6	70,0	6,8
<b>5. Verwaltung</b> davon: Verwaltungsausgaben der Organe	8,5 7,0	8,7 7,0	8,8 7,1	8,9 7,2	9,1 7,3	9,2 7,4	9,4 7,5	62,6 50,5	6,1 4,9
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b> in BNE – %	142,6 1,08	144 1,07	145,1 1,06	146,4 1,06	147,3 1,05	149,0 1,04	150,7 1,03	1.025,0 1,05	100
<b>Mittel für Zahlungen insgesamt</b> in BNE – %	133,9 1,01	141 1,05	135,5 1,0	138,4 1,00	142,2 1,01	142,9 1,00	138,0 0,94	972,2 1,00	

Quelle: Europäische Kommission, KOM(2011) 500 endg.

Im Gegensatz zum bisherigen Haushaltssystem unternimmt die Kommission mit ihren aktuellen Vorschlägen den Versuch, auch die weiteren budgetären Ausgaben offener darzustellen. Oft vergessen wird, dass weitere Haushaltselemente und Parallelhaushalte wie der Europäische Entwicklungsfonds (EEF/EDF) oder der Globalisierungsanpassungsfonds (EGF) bestehen. Diese werden nun von der Kommission samt ihrer vorgeschlagenen Mittelausstattung explizit vorgestellt (siehe Tabelle 3). Leider werden damit aber globale Best Practices des IWF zur transparenten Haushaltsführung missachtet. Sollte es bei der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgestaltung bleiben, fallen 5% der Ausgaben in Mechanismen, die außerhalb des regulären Haushalts bedient werden und nur eingeschränkter parlamentarischer Kontrolle unterliegen.

Tabelle 3: Haushaltsmittel außerhalb des Mehrjahresfinanzrahmens

<b>Außerhalb des MFF</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Summe 2014-20</b>	<b>%</b>
Nothilfereserve	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	2,45	
Europäischer Globalisierungsanpassungsfonds (EGF)	0,429	0,429	0,429	0,429	0,429	0,429	0,429	3,0	
Solidaritätsfonds	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,0	
Flexibilitätsinstrument	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5	
Reserve für Krisen im Agrarsektor	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5	
ITER	0,9	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	2,7	
GMES (Galileo)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,8	
EDF AKP	3,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6	4,6	30,0	
EDF ÜLG	0,046	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,321	
Globaler Klima- und Artenvielfaltsfonds	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
<b>Summe Mittel außerhalb des MFF</b>	<b>7,8</b>	<b>8,6</b>	<b>8,3</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>58,316</b>	<b>5,4</b>

<b>Summe MFF + sonstige Mittel in BNE – %</b>	<b>150,4</b> 1,13	<b>153</b> 1,13	<b>153,4</b> 1,12	<b>154,7</b> 1,12	<b>155,7</b> 1,11	<b>157,4</b> 1,10	<b>159,1</b> 1,09	<b>1.083,3</b> 1,11	<b>100</b>
-----------------------------------------------	----------------------	--------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	------------------------	------------

Quelle: Europäische Kommission, KOM(2011) 500 endg.

Wesentliche Einsparungen sieht der Vorschlag trotz Forderungen aus einigen Mitgliedstaaten nicht explizit vor. Allerdings hat die Kommission parallel zur Vorlage ihrer Vorschläge auch Reformen des Beamtenstatuts vorgestellt. Da die Personalkosten durch automatische Anpassungen in den kommenden Jahren ansteigen müssen, plant die Kommission 5% ihres Personals abzubauen. Ob es dabei bleibt, ist offen. Hier stehen sich die mächtigen Gewerkschaften der EU-Beamten und die nationalen Regierungen gegenüber, die für einen stärkeren Personalabbau eintreten. Die große Gefahr dieser Umschichtungen besteht letztlich darin, dass das Personal dort relativ stärker eingeschränkt wird, wo die EU in Zukunft eigentlich aktiver werden sollte, wie bspw. in der Außenpolitik. Abgesehen davon ist fraglich, ob das von den Gewerkschaften favorisierte Festhalten an der bestehenden Lohnstruktur nicht verhindert, dass das Mehr an Personal rekrutiert wird, das eigentlich gebraucht wird, um die weiterhin wachsenden Aufgaben der EU-Institutionen wahrzunehmen.

Was die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Politikfelder angeht, ist der Kommissionsvorschlag wenig ambitioniert. So wird zwar eine stärkere ökologische Orientierung propagiert und die Ausgaben für besondere Projekte mit starken Ausgabenschwankungen wie ITER und Galileo außerhalb des Kernhaushalts angelegt, gleichzeitig hat sich die Kommission aber beispielsweise nicht gewagt auch nur eine symbolische Ko-Finanzierung der Agrarausgaben einzuführen oder bestehende Empfängerstrukturen der Strukturfonds in Frage zu stellen. Inwiefern sich im neuen Haushalt damit in der Praxis Änderun-

gen zum Status Quo ergeben, wird sich darum erst bei den Beratungen zu den spezifischen Legislativvorschlägen, insbesondere für die Agrarsubventionen und Strukturfonds, erahnen lassen. Diese werden im Herbst 2011 vorgelegt und parallel zum Mehrjahreshaushalt bis 2012 verhandelt. In der Struktur einzelner Programme hat die Kommission bisher lediglich eine Reihe von wahrscheinlich weniger kontroversen möglichen Vereinfachungen und Anpassungen vorgeschlagen. Dazu gehört in Rubrik 1a die Überführung der wachstumsorientierten Programme (Forschungsrahmenprogramm, CIP, EIT) in eine „Gemeinsamen Strategie für Forschung und Innovation“ (GSFI). Im Bereich der Strukturfonds wird eine neue Kategorie „Übergangsgebiete“ geschaffen, die die aktuellen Phasing-in und Phasing-out Regionen abdeckt. Möglicherweise um den Globalisierungsfonds vor der weiter bestehenden Existenzkritik zu schützen, sollen in seinen Finanzierungsbereich nun auch globale Strukturveränderungen auf den Agrarmärkten fallen, mit denen zukünftig Maßnahmen im Landwirtschaftsbereich gefördert werden können. Da davon auszugehen ist, dass das notwendige Geld bei all diesen technischen Verschiebungen auch mit in die neuen Programme fließt, sind bei der Umstrukturierung kaum Probleme zu erwarten.

### **MFJ 2013-2020: Ausblick und Zusammenfassung**

Auch der neu vorgelegte Mehrjahreshaushalt sieht eine Halbzeitbewertung (im Jahr 2016) vor, die in den vorliegenden Entwürfen allerdings mit keinen weiteren Kommentaren versehen ist. Interessanter ist, dass die Kommission sich auch als Folge der Forderungen der Mitgliedstaaten wieder auf eine siebenjährige Laufzeit festgelegt hat. Laut Lissabon Vertrag hätte diese auch auf fünf Jahre begrenzt werden können. In den nun beginnenden Verhandlungen wird die Laufzeit damit keine Rolle mehr spielen, da auch das Europäische Parlament seine angedeuteten Forderungen auf eine Verkürzung nicht mehr priorisiert hat.

Insgesamt fällt auf, dass die Kommissionsvorschläge im Bereich der Einnahmen gerade mit dem Vorschlag für zwei neue Eigenmittelquellen weit ambitionierter ausfallen als bei den Ausgaben. Hier bleibt die Mittelverteilung relativ konstant. Spannend wird es bei den Verhandlungen über die Ausgaben darum zum einen über die Gesamtausstattung des Haushalts und zum anderen über die Verteilung der Agrar- und Strukturfonds zwischen den Mitgliedstaaten. Strategisch sind die Kommissionsvorschläge deutlich vom Wunsch getragen, die Verhandlungen so unkontrovers wie möglich zu gestalten. Dazu wird fast jede Reformambition geopfert. Da es bei der Verteilung der genannten zwei Hauptfonds v.a. um ein Hin und Her unter den Mitgliedstaaten geht, kann die Kommission ihr politisches Kapital vollständig auf die Einführung der neuen Eigenmittelquellen verwenden. Am Ende ist das Festhalten an einem status quo der allgemeinen Verteilung unter den Ausgabenkategorien wie auch an der Gesamthöhe die wohl einfachste Strategie, da alle stärkeren Umschichtungen schnell an den Vetos einzelner Mitgliedstaaten scheitern würden.

Die Bundesregierung wird v.a. mit den Eigenmittelvorschlägen zu kämpfen haben, da der Koalitionsvertrag die Einführung einer „EU-Steuer“ ausschließt. Auch wenn es mittel- und langfristige gar nicht unbedingt deutschen Interessen entspricht, Agrarsubventionen und Strukturfonds im bisherigen Volumen beizubehalten, hat sich die Bundesregierung bisher nicht auf eine reformorientiertere Verhandlungsposition in diesen Bereichen durchringen können. Damit wird sie sich den Vorschlägen im Ausgabenbereich kaum vehement und substantiell entgegenstellen.



## **Die missachtete makroökonomische Rolle des EU-Haushalts**

Es muss weiterhin als eine der rätselhaften Absonderlichkeiten des Mikrokosmos EU-Haushalt gelten, dass in Zeiten einer existentieller Krise der Währungsunion und nicht weniger bedeutsamer Debatten um Sinn und Richtung der europäischen Integration, sich der Gemeinschaftshaushalt allen Diskussionen erfolgreich entziehen kann. Während in eindeutig nicht-vergemeinschafteten Politikbereichen, wie etwa der Arbeitsmarktpolitik, freimütig über mehr Integration nachgedacht wird, dümpelt der gemeinsame – der supranationale – Haushalt im bekannten Fahrwasser alter Verhandlungsspielchen mit absehbarem Ausgang. Erklärbar wird dieses Phänomen, wenn man sich klarmacht, dass der Finanzrahmen ein sensibel austariertes Ergebnis einer fast rein intergouvernemental geführten Verhandlung mit 27 Vetospielern ist. Der Status-Quo ist im System angelegt. Umso bedeutsamer ist, dass gerade die EU-Kommission sich als diejenige Instanz versteht, die Missstände offenlegt und Initiativen für Veränderungen vorlegt. Gerade in der Frage der makroökonomischen Rolle des EU-Haushalts aber scheitert sie bereits an der Analyse – sie findet schlicht nicht statt.

Am 10. November 2010 legte die Kommission mit dem fünften Kohäsionsbericht die bislang umfangreichste Analyse der Auswirkungen ihrer Strukturpolitik vor. Doch wer hier eine Antwort oder zumindest den Ansatz einer Analyse erwartete, warum gerade die größten Mittelempfänger der Vergangenheit (Griechenland, Irland, Spanien, Portugal) heute auf ad-hoc Rettungsmaßnahmen und milliardenschwere Rettungspakete angewiesen sind, suchte vergeblich. Zwar anerkannte die Kommission die Tatsache einer offensichtlich nicht immer effizienten Mittelverwendung und schlug vor, dieses Defizit in der Zukunft am Beginn der Förderperiode anzugehen, indem mit jedem einzelnen Mitgliedstaat ein Vertrag über mit EU-Geldern zu behebbende Defizite geschlossen werden sollte. Gleichzeitig fehlt es aber weiterhin an einer umfassenden Analyse, welche Rolle die EU-Strukturfonds beim Aufbau der existenzgefährdenden Ungleichgewichte insbesondere in der peripheren Eurozone gespielt haben. Ohne an dieser Stelle eine abschließende Analyse unternehmen zu können, soll am Vorabend der Verhandlungen zum Finanzrahmen nach 2013 auf ein paar Auffälligkeiten hingewiesen werden (für alle folgenden Zahlen – siehe Tabelle 4).

Zunächst einmal kann, die Gründungsstaaten der Eurozone mit Griechenland isoliert betrachtet, von einer Transferunion im Sinne eines Ausgleichs von ärmeren zu reicheren Mitgliedstaaten gesprochen werden, der aber teilweise unsystematisch und nicht linear progressiv verläuft. Die Geberländer wenden bis zu 0,22% ihres jährlichen BIPs oder 62 Euro pro Einwohner auf, wobei beispielsweise Franzosen eine gegenüber Deutschen doppelt so hohe Nettobelastung tragen.

Ein prominenter Einwand lautet, die über die Strukturfonds mobilisierten Transfers seien zu gering, um eine signifikante makroökonomische Rolle spielen zu können. Abgesehen davon, dass dieses Argument die Sinnhaftigkeit der Strukturfonds insgesamt infrage stellt, hält es einer eingehenderen Analyse nicht stand. Tatsächlich bewegen sich die durch die Strukturfonds mobilisierten Nettotransfers innerhalb der Eurozone-12 in den Jahren 1999 bis 2009 für neun Staaten im Bereich von unter 0,5% ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung. Jedoch erhielten im fraglichen Zeitraum Portugal durchschnittlich 1,7%, Griechenland 1,4% und Spanien 0,6% ihres jährlichen BIPs jedes Jahr. Um ein Gefühl für die Dimension zu bekommen, sei darauf verwiesen, dass der durchschnittliche fiskalische Impuls, den die Länder der Eurozone angesichts der beispiellosen Rezession für das Jahr 2009 unter großen Kraftanstrengungen verabschiedeten, gerade einmal einen Umfang von 1,1% des BIP hatte.<sup>3</sup> Dieser Umfang wurde demnach in den Fällen Portugal und Griechen-

land über eine Dekade hinweg jedes Jahr überschritten. Wenn also heute allgemein die zentrale Rolle der Konjunkturprogramme bei der Überwindung der Krise anerkannt wird, ist die These von der Per-se-Irrelevanz der Strukturfonds schlicht unhaltbar.

Erschwerend kommt hinzu, dass alle drei Staaten im fraglichen Zeitraum über Potential wuchsen, also zu erwarten ist, dass die Nettotransfers über die Strukturfonds inflationstreibend gewirkt haben und somit die Wettbewerbsfähigkeit gemindert statt gesteigert haben könnten. Zudem zeigt sich ein stark prozyklisches Zahlungsprofil: In allen Peripherieländern sind in den letzten zwei Jahren die Mittelzuflüsse deutlich zurückgegangen. Zudem müssen diese Länder bei Beibehaltung der aktuellen Förderkriterien mit einem deutlichen Rückgang der Mittel rechnen. Nachdem also mehr Mittel flossen, als eigentlich benötigt wurden, droht nun das Versiegen der Transfers, obwohl sie zur Dämpfung einer langjährigen Rezessionsphase erforderlich wären.

Tabelle 4: Inner-Eurozonen-Transfers über die EU-Strukturfonds 1999-2009

	Durchschnittl. jährlicher Nettotransfer pro Einwohner	Durchschnittl. jährlicher Nettotransfer in % / BIP	Durchschnittl. jährliche Abweichung vom Wachstumspotential in % / BIP	EU-Strukturfonds mittel 2009 im Vergleich zu 2006
Belgien	-47 €	-0,19%	0,7%	282%
Deutschland	-17 €	-0,06%	-0,3%	8%
Griechenland	228 €	1,39%	0,6%	-31%
Spanien	102 €	0,60%	0,6%	-16%
Frankreich	-29 €	-0,12%	1,4%	48%
Irland	41 €	0,18%	1,3%	-49%
Italien	9 €	0,04%	0,8%	-30%
Luxemburg	-36 €	-0,09%	1,6%	454%
Niederlande	-62 €	-0,22%	-0,2%	48%
Österreich	-29 €	-0,11%	0,3%	48%
Portugal	229 €	1,66%	0,3%	1%
Finnland	-10 €	-0,04%	1,3%	26%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Europäische Kommission: Finanzberichte 1999-2009 (vormals „Allokationsbericht“), EUROSTAT, AMECO. „Nettotransfer“ berücksichtigt die jeweiligen Finanzierungsanteile am EU-Haushalt.

All diese Beobachtungen sind erklärbar, vor allem deswegen, weil die EU-Strukturfonds nie zur makroökonomischen Steuerung angelegt waren, sondern auf langjährige Wirtschaftsförderung. Das aber schließt eben nicht aus, dass sie nicht-intendierte Auswirkungen in der Vergangenheit gehabt haben und diese auch in der Zukunft zeigen werden. Bereits seit längerem liegen vereinzelt Vorschläge vor, wie unter Beibehaltung der grundsätzlichen Konstruktion der Fonds, diese aktiver für eine makroökonomische Steuerung der Eurozone nutzen könnte, Grundvoraussetzung hierfür wäre aber, dass die europäischen Akteure und hier voran die Kommission diese Rolle der Fonds überhaupt erst einmal anerkennt und systematisch untersucht.

3 Vgl. Europäische Zentralbank: Euro Area Fiscal Policies and the Crisis, S. 25.