

Haushaltspolitik

Ole Funke / Jan Seifert

Wohl selten wurde je über eine Billion Euro so still und leise verhandelt wie im vergangenen Jahr. Seit Herbst 2011 laufen im Schatten der Eurokrise die Verhandlungen über den künftigen EU-Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020. Und weiterhin sind die Auseinandersetzungen um den jährlichen Haushalt von den bekannten Auseinandersetzungen zwischen Nettozahlern auf der einen und Nettoempfängern, EU-Kommission und Europäischem Parlament auf der anderen Seite geprägt. Alle Parteien sind redlich bemüht, in Zeiten, in denen Europa Handlungsfähigkeit beweisen muss, die Konflikte nicht offen zutage treten zu lassen und so wird im November 2012 der Versuch unternommen, mit einem Sondergipfel die sonst auf höchster Ebene monatelang ausgetragene Auseinandersetzung um den Finanzrahmen in einer Nacht beizulegen.

Gleichzeitig ist die EU-Haushaltspolitik aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht und muss sich zunehmend Fragen stellen lassen nach ihrer Rolle im künftigen wirtschaftspolitischen Steuerungsmechanismus von EU und Währungsunion. Die Stichworte „Fiskalunion“ und „Eurozonenbudget“ drohen hierbei allzu leicht den Blick zu verstellen auf absehbare Fehlentwicklungen im kommenden Finanzrahmen, die umso unverständlicher sind, da nun zum ersten Mal die Aussicht besteht, den EU-Haushalt künftig umfassend zur Durchsetzung einer effektiven wirtschaftspolitischen Koordinierung nutzen zu können.

Dieser Beitrag versucht, einen Überblick über die umfangreichen Entwicklungen in der EU-Haushaltspolitik zu geben, indem zunächst auf die Verhandlungen über die Jahreshaushalte und über die RAL-Problematik auf ihre Rolle für die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingegangen wird. Danach wird der Verhandlungsstand zum MFR 2014-2020 in den Kontext der aktuellen Diskussion zur Schaffung einer Fiskalunion gestellt.

Der Verlauf der Verhandlungen zum EU-Haushalt 2012

Nach den konfrontativen Haushaltsverhandlungen Ende 2010,¹ erfolgte die Einigung über den EU-Haushalt 2012 im üblichen institutionellen und zeitlichen Rahmen. Wie auch in den Vorjahren lagen die Positionen von Kommission, Rat und Parlament über die Höhe des Haushalts und den jährlichen Anstieg der Ausgaben anfangs recht weit auseinander. Das Europäische Parlament hatte in seiner Resolution vom Juni die von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Ausgaben um 4,9% verteidigt. Gleichzeitig positionierte sich die starke Sperrminorität der Nettozahler im Rat bereits mit ihrem Brief an Kommissionspräsident Barroso vom Dezember 2011 dahingehend, den Haushalt auf dem Niveau von 2011 real einzufrieren und höchstens mit der Inflationsrate ansteigen zu lassen. Mit dem letztlich beschlossenen Haushalt wurde dieses Ziel erreicht und die Ausgaben steigen um lediglich 1,86%. Die verschiedenen Positionen der Institutionen reflektieren Jahr für

1 Siehe den Beitrag an dieser Stelle im Jahrbuch 2011.

Jahr ihre unterschiedlichen Prioritäten und Perspektiven. Während auf der einen Seite Europäisches Parlament und Kommission auch in diesen Verhandlungen das Funktionieren gemeinschaftlicher Institutionen und Initiativen sowie die Wachstumseffekte der EU-Programme betonen, verteidigen die Mitgliedstaaten auf der anderen Seite Ausgabenkürzungen auf EU-Ebene als wesentlichen Teil ihrer nationalen Sparbemühungen.

Wie auch im Vorjahr haben sich damit die auf Sparbemühungen setzenden Mitgliedstaaten weitgehend gegen Kommission und Parlament durchgesetzt. Ob sich die nun über Jahre akkumulierenden Minderausgaben gerade in den eher wachstumsorientierten Politikfeldern (Rubrik 1) negativ auf das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial auswirken, bleibt eine offene Frage.

Tabelle 1: EU-Haushalt 2012 in Zahlen

Rubriken	Mrd. €		% der gesamten Mittelausstattung	Änderung gegenüber 2011 (in %)	
	MfV	MfZ		MfV	MfZ
1. Nachhaltiges Wachstum	67,5	55,3	45,9	+4,7	+3,2
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	14,7	11,5	10,0	+9,1	-0,2
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	52,7	43,8	35,8	+3,5	+4,1
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	60,0	57,0	40,8	+2,2	+1,9
<i>davon Direktbeihilfen und marktbezogene Ausgaben</i>	44,0	43,9	29,9	+2,6	+2,5
<i>davon Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei</i>	15,9	13,1	10,8	-1,3	-0,1
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2,1	1,5	1,4	(*) +10,9	(*) -1,3
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	1,4	0,8	0,9	+15,9	-2,5
3b. Unionsbürgerschaft	0,7	0,6	0,5	(*) +2,1	(*) 0,4
4. Die EU als globaler Akteur	9,4	6,9	6,4	+7,4	-4,0
5. Verwaltung	8,3	8,3	5,6	+1,3	+1,3
<i>davon Kommission</i>	3,3	3,3	2,3	+0,2	+0,2
Ingesamt	147,2	129,1	100		
In % des BNE (EU-27)	1,12	0,98			

MfV: Mittel für Verpflichtungen; MfZ: Mittel für Zahlungen

(*) exklusive Europäischen Solidaritätsfonds

Quelle: Webseite Europäische Kommission.

Im Sinne der Haushaltsehrlichkeit wirft nicht zuletzt der 2012er-Haushalt strukturelle Fragen auf. Zum einen benötigen nicht nur zahlreiche politische Schlüsselprojekte sondern auch bestehende Programme immer wieder Nachtragshaushalte oder werden über Ad hoc-Lösungen finanziert, was weder nachhaltig ist noch im Einklang mit dem Prinzip der Haushaltsehrlichkeit steht. Zum anderen haben die akkumulierten Minderausgaben aus den

vergangenen Haushalten auch zu einer steigenden Kluft zwischen mehrjähriger Finanzplanung und tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln geführt (Stichwort „RALs“), was im Folgenden ausführlicher diskutiert wird. Die gerade vom Rat forcierte Deckelung der Ausgaben bei der Einigung über den Jahreshaushalt wird damit durch die real bestehenden (und bekannten) Verpflichtungen im Laufe des Haushaltsjahres unterlaufen, so dass die tatsächlichen Ausgaben am Ende des Jahres doch relativ höher liegen. So ist für das laufende Jahr 2012 mit dem recht einmaligen Vorgang zu rechnen, dass die Kommission einen Nachtragshaushalt („Berichtigungshaushalt“) im zweistelligen Milliardenbereich vorlegen müssen.

Das Problem der ausstehenden Zahlungsverpflichtungen („RALs“)

Zum Ende des aktuellen Mehrjahresfinanzrahmens verschärft sich im letzten Haushaltsjahr 2013 das Problem der offenen Zahlungsverpflichtungen (RAL – „reste à liquider“). Diese entstehen organisch aus der Differenz zwischen den angesetzten Mitteln für Verpflichtungen (MfV) und den (niedrigeren) tatsächlich getätigten Zahlungen. Im Prinzip ist dies auch logisch und leitet sich aus der Natur des MFRs ab. Es wird allerdings zum Problem, wenn die RALs zu hoch werden und nicht mehr durch die im Haushalt angesetzten Zahlungen gedeckt werden. In der Konsequenz heißt dies, dass die Versprechungen bzw. politischen Verpflichtungen des MFR nicht eingehalten werden und letztlich über den Gesamtzeitraum 2007-2013 wesentlich weniger Mittel zur Verfügung gestellt werden als ursprünglich angesetzt und politisch vereinbart. Nicht abgerufene bzw. bediente MfV werden später als „decommitments“ stillgelegt und entsprechend den Einnahmeschlüsseln an die Mitgliedstaaten zurückerstattet.

Problemlage RALs

Das grundsätzliche Problem der RALs ist allerdings nicht neu und aus vorigen Finanzrahmen bekannt. Gerade in dieser Finanzperiode hat sich das Problem aber durch politische und wirtschaftliche Faktoren verschärft. So gab es im Bereich der Kohäsionsfonds von Anfang an eine relativ große Kluft zwischen Verpflichtungen und Zahlungen, die dem Umstand geschuldet war, dass viele regionale Förderprogramme erst nach 2007 entwickelt werden konnten. Folglich stiegen die ausgezahlten Mittel erst zur Halbzeit des MFR stärker an (wobei auch zu berücksichtigen ist, dass 2007 und 2008 im Bereich der Kohäsionsfonds noch Mittel aus der vorigen Periode abgerufen werden konnten). Die nun theoretisch noch vorhandenen Mittel, die sich aus der Differenz von Verpflichtungen der letzten Jahre und den ausgezahlten Beträgen ergeben, müssten zum Ende der MFR-Periode nun relativ stark ansteigen, um bis 2013 verausgabt werden zu können. Diesem Umstand stehen allerdings zwei Faktoren entgegen. Zum einen hat die Wirtschaftskrise der letzten Jahre dazu geführt, dass vor allem im Rat die Mittel für Zahlungen immer niedriger angelegt wurden als es der ursprüngliche Rahmen vorsah. Zum anderen ist es fraglich, ob ein extremer Anstieg von Zahlungen innerhalb eines Jahres von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen überhaupt sinnvoll absorbiert werden kann. Durch das Auslaufen der N+3 Regel müssen nun im Bereich Kohäsionspolitik bis Ende 2013 Ausgaben aus den Verpflichtungen der Haushaltsjahre 2010 und 2011 eingereicht werden, um nicht zu verfallen. Angesichts der damit einhergehenden Verpflichtungen zur Kofinanzierung werden vor

allem südeuropäische Staaten damit kämpfen, „ihre“ Mittel während anhaltender Konsolidierungsbemühungen überhaupt abrufen zu können.

Volumen der RALs

Ende 2011 betrug das Volumen der RALs ca. 207 Milliarden Euro oder 1,5x den Umfang des EU-Haushalts. In seinem Arbeitspapier² geht das Europäische Parlament davon aus, dass das Volumen der RALs bis Ende 2013 auf 238 Milliarden Euro ansteigen kann, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Diese Beträge sind wesentlich höher als die originäre Kommissionsschätzung von 180 Milliarden Euro. Die Politikbereiche mit den höchsten Anteilen an den RALs sind die Kohäsionspolitik und die ländliche Entwicklung. Aber auch z.B. im Forschungsrahmenprogramm (Rubrik 1a) haben sich ausstehende Verpflichtungen von 14 Milliarden Euro ergeben, die letztlich europäischen Wissenschaftlern und Universitäten bei ihrer Arbeit fehlen.

Auch wenn der Kommissionsentwurf für den Haushalt 2013 einen wesentlich stärkeren Anstieg der Zahlungen gegenüber Verpflichtungen vorsieht, sind die Beträge zum einen immer noch zu niedrig, um die Höhe der RALs auszugleichen und zum anderen ist es fraglich, ob die Mitgliedstaaten diesen Ansatz im Rat überhaupt mittragen werden.

Ausblick: Haushalt 2013 und RALs

Die Verhandlungen über den EU-Haushalt 2013 stehen im Herbst 2012 nicht nur unter verstärkter Beobachtung wegen der weitreichenden Konsolidierungsbemühungen in vielen EU-Staaten, sondern auch vor der grundsätzlichen Frage, wie man mit eingegangenen Verpflichtungen umgehen will. Die im Mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 veranschlagten Mittel basierten auf einem Kompromiss und dem Einverständnis zwischen allen Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Europäischen Parlament über gemeinsame politische Ziele für diesen Zeitraum. Mittlerweile ist klar, dass die alljährlich von den Mitgliedstaaten durchgesetzten Minderausgaben gegenüber dem ursprünglichen MFR-Ansatz zu einem Volumen angestiegen sind, das innerhalb von zwei Jahren nicht mehr glaubwürdig ausgeglichen werden kann. Wie man mit dem Problem von Minderausgaben von rund 200 Milliarden Euro umgehen will, ist nun im Rahmen des Haushaltsverfahrens für 2013 zu klären. Dass aber selbst im Kommissionsentwurf hierfür nicht die volle Abschöpfung vorgeschlagen wird, deutet darauf hin, dass man sich wohl damit abgefunden hat, im MFR veranschlagte Mittel von bis zu einem Jahreshaushalt stillzulegen.

Da die meisten stillgelegten Mittel im Bereich der Kohäsionsfonds und ländlichen Entwicklung anfallen, wäre mit Blick auf den kommenden Finanzrahmen zu fragen, ob nicht eine von Anfang an realistischere (sprich niedrigere) Ausstattung der entsprechenden Rubriken Sinn macht. Zumindest wäre zu diskutieren, ob die bestehende Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten weiter Sinn macht. Auf der anderen Seite erscheint es mehr als bedauerlich, wenn ein erfolgreiches und beliebtes Förderinstrument wie das Forschungsrahmenprogramm, das außerdem einen klaren europäischen Mehrwert liefert, trotz starker Nachfrage nicht alle beschlossenen Mittel zur Verfügung stellen kann. Warum gerade die Mitgliedstaaten hier bremsen, ist nicht nachzuvollziehen. Letztlich sind die

2 European Parliament (2012): Working Document on outstanding commitments (RAL) and the payment issue, 25.5.2012.

RALs aber auch Symbol für ein Haushaltssystem, das in seinen Grundzügen mit seinem siebenjährigen Finanzrahmen der Planwirtschaft eher ähnelt als effektiver Haushaltsführung. Haushaltsmittel auf sieben Jahre im Voraus verplanen zu wollen und dabei noch detaillierte Vorgaben über Programme und Empfänger(länder) zu machen, erscheint einmal mehr als fraglich. Vielleicht ist ein MFR über fünf Jahre mit einer effizienten Haushaltsführung doch zielführender als ein Siebenjahresplan.

Tabelle 2: Haushaltsentwurf der Kommission für 2013

Rubriken	Haushaltsentwurf 2013		Unterschied zwischen Haushalt 2012 und Haushaltsentwurf 2013 (%)		Unterschied zwischen Haushalt 2012 und Haushaltsentwurf 2013	
	MfV	MfZ	MfV	MfZ	MfV	MfZ
1. Nachhaltiges Wachstum	70 531,0	62 527,8	3,5%	13,0%	2 375,4	7 191,1
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	16 032,0	13 552,8	4,1%	17,8%	629,0	2 051,8
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	54 498,9	48 975,0	3,3%	11,7%	1 746,4	5 139,3
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	60 307,5	57 964,9	0,6%	1,6%	331,7	930,7
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	2 081,6	1 574,6	-0,1%	4,8%	-1,7	72,3
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	1 392,2	928,3	1,8%	11,1%	24,4	92,8
3b. Unionsbürgerschaft	689,4	646,3	-3,6%	-3,1%	-26,1	-20,5
4. Die EU als globaler Akteur	9 467,2	7 311,6	0,7%	5,1%	61,2	356,5
5. Verwaltung	8 544,4	8 545,5	3,2%	3,2%	264,8	267,8
Insgesamt	150 932	137 924	2,0%	6,8%	3 031,5	8 818,3
In % des BNE (EU-27)	1,13%	1,04%				

Quelle: Webseite Europäische Kommission; , Beträge in Millionen Euro.

Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020

„Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel springen“³, so prophezeite es im Jahr 2005 der damalige österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel direkt nach der Einigung auf die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 für die Verhandlungen für den nächsten Finanzrahmen. Nun liegt der Vorschlag der Kommission für eben diesen seit über einem

3 Michael Frank und Stefan Cornelius: Schüssel greift Europäischen Gerichtshof an, Süddeutsche Zeitung, 31.12.2005.

Jahr auf dem Tisch und bisher ist von tätlichen Angriffen nichts zu vernehmen gewesen. Tatsächlich laufen hinter den Kulissen und im Schatten der alles überragenden Schuldenkrise der Währungsunion die Verhandlungen zum MFR 2014-2020 seit Herbst des Jahres 2011. Dies betrifft unter anderem die Aushandlung unzähliger Verordnungen und technischer Ausführungsbestimmungen zur Auszahlung der künftigen Mittel aus den einzelnen Fonds (wie etwa der Strukturfondsverordnung) unter Federführung der jeweiligen Fachräte und –ausschüsse des Europäischen Parlaments (EP).

Politisch bedeutsamer sind die parallel laufenden Verhandlungen über die so genannte „Verhandlungsbox“, die erstmals im März 2012 von der dänischen Ratspräsidentschaft vorgelegt wurde. Dieses Dokument umfasst die Festlegungen auf den Gesamtumfang des Finanzrahmens, wie auch die Festlegung der wichtigsten Stellschrauben für die Mittelverteilung unter den Mitgliedstaaten, wie etwa in der Agrar- und der Strukturpolitik. Sie ist Grundlage für einen durch die Staats- und Regierungschefs zu findenden Kompromiss.

Auch wenn mit der Verhandlungsbox eine Grundlage für eine Gesamteinigung vorliegt, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten angesichts der Kürze der noch verbleibenden Zeit erstaunlich weit von einem Kompromiss entfernt sind. Um die Auszahlung von Geldern aus den neuen Programmen Anfang 2014 nicht zu gefährden, scheint eine Einigung unter den Mitgliedstaaten noch im Jahr 2012 unerlässlich. Erst danach können die Verhandlungen mit dem EP – dem eigentlich gleichberechtigten Partner in diesen Verhandlungen – beginnen. Und wiederum erst nach einem Kompromiss mit diesem können die Verhandlungen über die einzelnen Verordnungen für die Programme abgeschlossen werden. Da aber die regulären Europäischen Räte im Oktober und Dezember absehbar vollständig vom Euro-Thema dominiert sein werden und man diese Debatte strikt von den MFR-Verhandlungen trennen wollte, setzte die zyprische Ratspräsidentschaft für den 22./23. November einen Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs zur MFR-Thematik an. Noch zur Zeit der Erstellung dieses Beitrags enthält die Verhandlungsbox faktisch keinerlei Festlegungen auf konkrete Eckwerte für wesentliche Politiken. Dies gilt sowohl für die Gesamthöhe der einzelnen Ausgabenbereiche wie auch für die Verteilung der Gelder auf die Mitgliedstaaten in den zentralen distributiven Politiken wie der Agrar- oder Strukturpolitik. Auch hinsichtlich einer Reform der Finanzierungsseite – etwa der Verwendung von Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer für den EU-Haushalt – zählt die Verhandlungsbox lediglich sämtliche von Kommission und Mitgliedstaaten ins Spiel gebrachte Optionen auf, inklusive der, alles beim Alten zu belassen.

So stehen sich kurz vor dem erhofften Verhandlungsabschluss die Positionen zur Gesamthöhe des Finanzrahmens im Vergleich zum Verhandlungsbeginn vor über einem Jahr unverändert gegenüber:

Tabelle 3: Positionen zum Umfang des MFR 2014-2020

Verhandlungsposition	MFR-Volumen
Kommissionsvorschlag, von Nettoempfängern und EP unterstützt	1.033 Mrd.
Kommissionsvorschlag inkl. aller ausgelagerten Fonds	1.092 Mrd.
Szenario Nicht-Einigung	1.025 Mrd.
Deutsche Position, 1% EU-BNE	960 Mrd.
Britische Position, „Reales Einfrieren Haushalt 2011“	886 Mrd.

Anm.: Beträge in Verpflichtungsermächtigungen und festen Euro-Preisen 2011.

Bei dieser Übersicht ist zu berücksichtigen, dass die Nettozahler die teils vollständige Re-Integration der 58 Mrd. Euro in den Finanzrahmen fordern, die die Kommission auszulagern gedenkt bzw. die sich heute schon außerhalb des Rahmens befinden (etwa der Europäische Entwicklungsfonds). Somit liegt etwa die deutsche Verhandlungsposition tatsächlich rund 130 Mrd. Euro unterhalb des Kommissionsvorschlags.

Sowohl Nettozahler wie Nettoempfänger stehen unter einem hohen Einigungsdruck – nicht allein aus übergeordneten europapolitischen Motiven. Zum einen hält der Vertrag von Lissabon für die Nettozahler eine unangenehme Botschaft bereit. Bei Nicht-Einigung wird die Obergrenze des alten Finanzrahmens samt Inflationsausgleich⁴ fortgeschrieben, was einem Ausgabenvolumen in der Nähe des Kommissionsvorschlags entspräche. Zum anderen können sich Nettoempfänger und EP auf diese Regelung effektiv nicht verlassen, da eine starke Nettozahler-Koalition die Einigung auf die jährlichen Haushalte blockieren oder diese zusammenstreichen könnte. Zudem könnte eine solche Koalition die Verabschiedung der Verordnungen über die Ausgabenprogramme blockieren.

Auch wenn das Nicht-Einigungsszenario für beide Seiten unbequem ist, gibt es dennoch gute Gründe, warum eine Einigung im November 2012 scheitern könnte: Wie schon im Juni 2005, als ein EU-Gipfel über die MFR-Frage platzte, dürfte insbesondere der britische Premierminister unter großem innenpolitischen Druck stehen, zumindest einmal sein Veto gegen eine Einigung einzulegen. Die nationalen Parlamente haben hier außerdem einen starken Hebel, da es voraussichtlich zu Änderungen am Eigenmittelbeschluss kommen wird und dieser von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss. Sollte der Gipfel im November scheitern, wäre nicht mehr mit einer Einigung vor März 2013 zu rechnen, was wiederum ein pünktliches Anlaufen der neuen Programme in Frage stellte.

Die Fiskalunion und der EU-Haushalt

Im letzten Jahr wurde an dieser Stelle die Missachtung der makroökonomischen Rolle des EU-Haushalts beklagt. In der Zwischenzeit hat die Debatte über die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) deutlich an Fahrt aufgenommen und spätestens seit dem ersten so genannten Quadriga-Bericht vom Juni 2012⁵ hat das Stichwort „Fiskalunion“ als einer von vier Bausteinen für die zukünftige Architektur der WWU Eingang in die europäische Debatte gefunden. Im September präzisierte Herman van Rompuy die Überlegungen, indem er unter anderem die Einrichtung eines Eurozonen-Haushalts nahelegte.⁶ Dies verwundert insofern, als dass gleichzeitig ein Finanzrahmen über eine Billion Euro verhandelt wird, dem jedwede makroökonomische Leitlinie fehlt und der droht, die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

4 Letzteres ergibt sich aus dem Wortlaut des Artikels 312, Absatz 4 AEUV im Zusammenhang mit den Bestimmungen des aktuellen Finanzrahmens.

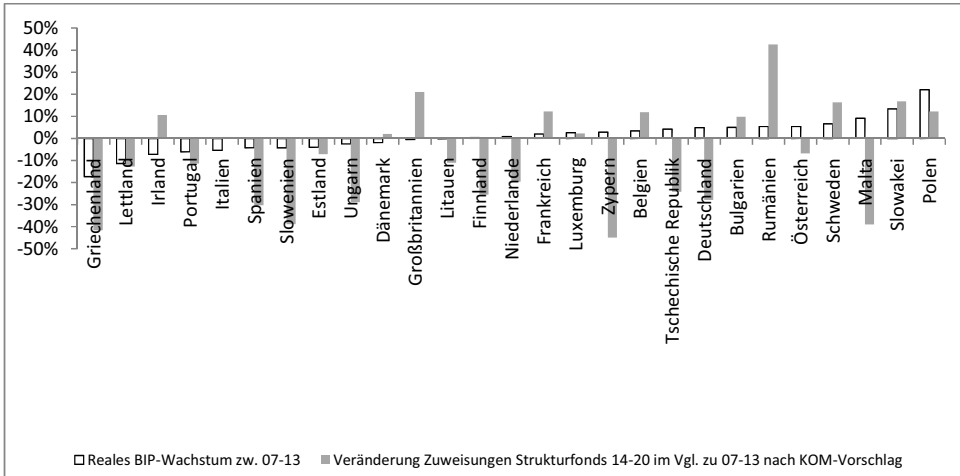
5 Bericht der Präsidenten des Europäischen Rats, der Kommission, der Eurogruppe und der EZB, abrufbar hier: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

6 „Issues Paper on completing the Economic and Monetary Union“, abrufbar hier: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132413.pdf

Die Vorschläge zum MFR 2014-2020: Fortsetzung extremer Prozyklizität und Fehlsubventionierung?

Wie im letzten Band geschildert, lässt sich für die Vergangenheit ein stark prozyklischer Einsatz der Strukturfondsmittel zeigen, d.h. die Mitgliedstaaten, die am stärksten und fast immer über ihrem Potential wuchsen, waren die größten Mittelempfänger der Strukturfonds. Es ist eine Eigentümlichkeit der MFR-Verhandlungen, dass für die Öffentlichkeit die Verteilungswirkungen der diskutierten Optionen nicht sichtbar sind, da hierfür recht komplexe Rechenmodelle benötigt werden und die Kommission die Auswirkungen ihrer Vorschläge zum MFR nicht veröffentlicht. Die folgende Grafik ordnet die EU-Mitgliedstaaten nach ihrem Wirtschaftswachstum in der Periode des aktuellen Finanzrahmens 2007-2013. Schlusslicht ist Griechenland mit einem Wohlstandsverlust von real 17%, an der Spitze steht Polen mit einem Zugewinn von 22%. Dem gegenübergestellt werden die Veränderungen der Zuweisungen von Mitteln aus der Strukturpolitik für die Jahre 2014-2020 gegenüber der Periode 2007-2013. Grundlage sind eigene Berechnungen auf Basis der von der Kommission vorgeschlagenen Formeln für die Verteilung der Gelder.

Schaubild 1: BIP-Wachstum und Zuweisungen aus der Kohäsionspolitik im Vergleich



Quelle: BIP: EU-COM AMECO-Database, Zuweisungen Strukturfonds: Eigene Berechnungen, Rückflüsse in konstanten Preisen von 2011.

Bei Umsetzung des Kommissionsvorschlags für die Kohäsionspolitik würde allein Griechenland über 40% weniger Strukturfondsmittel erhalten als in der Periode 2007-2013 und somit einen Verlust von 8,7 Mrd. Euro erleiden. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Spanien, Portugal, Slowenien und Zypern, deren Verluste sich zusammen auf weitere 14,5 Mrd. Euro summieren. Aber auch die außerhalb der Eurozone von der Krise schwer getroffenen Staaten des Baltikums sowie Ungarn sind Verlierer des Kommissionsvorschlags. Spiegelbildlich erwarten Zuwächse ausgerechnet die Staaten mit der besten Wirtschaftsentwicklung. Insbesondere profitiert Polen, das bereits heute mit 69 Mrd. Euro größter Mittelempfänger ist und das nun mit 77,5 Mrd. Euro noch einmal deutlich mehr Mittel erhielte.

Schon aus einer Kohäsionslogik heraus⁷ ist eine solche Verteilung widersinnig, da sie ganz offensichtlich dem Bedürfnigkeitsprinzip zuwiderläuft. Geradezu absurd wird sie aber, wenn an anderer Stelle gleichzeitig mühsam Wachstumspakte für kriselnde Eurostaaten geschmiedet werden und ein Fehlen an Investitionsmitteln konstatiert wird. Zudem sind die makroökonomischen Nebenwirkungen auch bei den Profiteuren der Kohäsionszuweisungen zu hinterfragen. Die großen Mittelempfänger der Vergangenheit sind die Krisenstaaten von heute. Es ist weiterhin zu fragen, inwieweit die Strukturfondsmittel hierzu beigetragen haben und in der Zukunft beitragen könnten.

Komplettiert wird dieses Bild, wenn zudem die vorgeschlagenen Änderungen bei der Agrarpolitik herangezogen werden: Die Kommission schlägt hier eine teilweise Angleichung der in ihrer Höhe bisher extrem ungleichen Flächenprämien vor. Hierdurch würden vor allem die „neuen“ Mitgliedstaaten profitieren. Für ein Land wie Litauen bedeutet dieser Vorschlag etwa, dass die Direktzahlungen um ziemlich genau den Betrag erhöht werden, der bei den Strukturfondsmitteln gekürzt wird. Auch einem glühenden Verfechter der Gemeinsamen Agrarpolitik wird verschlossen bleiben, welche Wachstumsstrategie unterstützt werden soll, wenn einem von der Finanzkrise schwer getroffenen Land Investitionsmittel gekürzt und gleichzeitig Transferzahlungen an Landwirte erhöht werden.

Eine weitere fragwürdige Verteilungswirkung hat die von der Kommission vorgeschlagene Einführung eines sog. „Zwischenziels“, von dem Regionen zwischen 75% und 90% des EU-Durchschnitts-BIPs profitieren sollen. Dies führt zu deutlichen Mittelzuwächsen für Großbritannien, Frankreich und Belgien. Nicht nur, dass diese Länder allesamt einen Lebensstandard über dem EU-Schnitt aufweisen – von Kohäsion hier also nicht gesprochen werden kann. Dies führt auch dazu, dass Regionen, die bisher mit geringen Fördersummen auskamen, erstmals in den Genuss höherer Fördersummen kommen würden, ohne dass dies jemals Verhandlungsposition dieser Regionen oder deren Länder gewesen wäre.

Die Debatte um einen möglichen Eurozonen-Haushalt verdeckt, dass die Kommission einen MFR-Vorschlag vorgelegt hat, der in seiner Verteilungswirkung geradezu aus der Welt gefallen wirkt und dass eine Debatte um die Verteilung von über 300 Mrd. Euro Strukturfondsmitteln auf dem Hintergrund der aktuellen Krise oberste Priorität haben müsste.

Umfassende makroökonomische Konditionalität und „better spending“: Ein großer Schritt nach vorn

Der 13. März 2012 war ein historischer Tag im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Koordinierung der Europäischen Union. Zum ersten Mal beschloss der Rat finanzielle Sanktionen aufgrund fortwährender Verstöße gegen den Stabilitätspakt und verfügte, Ungarn eine halbe Milliarde Euro an Kohäsionsfondsmitteln zu sperren. Die ungarische Regierung reagierte umgehend, so dass diese Sperre bereits im Mai wieder aufgehoben werden konnte. Dennoch war diese Maßnahme ein wichtiges Signal, dass die Kommission es zukünftig ernst meint, mit der Verzahnung der Instrumente zur wirtschaftspolitischen Koordinierung mit dem EU-Haushalt.

7 Gemäß Artikel 3, Absatz 3 EUV: „Sie [die Union] fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“

Unter der Überschrift „better spending“ haben sich mehrere Mitgliedstaaten – hierunter alle großen Nettozahler – zusammengeschlossen, um die Kommission in ihrem Bemühen zu unterstützen, im Zuge der MFR-Verhandlungen eine umfassende makroökonomische Konditionalität zu verankern. Geplant ist, sämtliche Ausgaben aus den Strukturfonds, aus dem Fonds für ländliche Entwicklung und den Fischereifonds in das System einzubeziehen und eine enge Verzahnung dieser Fonds mit dem Defizitverfahren sowie dem neuen makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren herzustellen.

Hierbei ist ein zweistufiger Ansatz vorgesehen:

- *Re-Programmierung*: Liegt ein übermäßiges Defizit oder ein makroökonomisches Ungleichgewicht vor, soll die Kommission eine Umwidmung von EU-Geldern einfordern können. Durch diese Umwidmung soll sichergestellt werden, dass die Gelder im Einklang verwendet werden mit den Politikempfehlungen, die der Mitgliedstaat im Defizit- oder Ungleichgewichtsverfahren erhalten hat. So könnte die Kommission beispielsweise erreichen, dass Mittel aus Verkehrsinfrastrukturprojekten in Umschulungsprojekte umgelenkt werden. Sollte ein Mitgliedstaat dieser Aufforderung nicht nachkommen, sollen die Mittel gesperrt werden können.
- *Sperrung von EU-Mitteln*: Einem Mitgliedstaat, gegen den bereits ein Defizit- oder makroökonomisches Ungleichgewichtsverfahren eröffnet ist und der den Politikempfehlungen des Rates nicht nachkommt, sollen Mittel künftig automatisch und ohne politischen Entscheidungsspielraum gesperrt werden.

Sollte sich die Kommission mit diesen Vorstellungen in den MFR-Verhandlungen durchsetzen und die Verfahren in der Folge konsequent anwenden, wäre dies tatsächlich ein Meilenstein für die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU. Anders als die vorgesehenen Bußgelder im Defizitverfahren, würden Mittelsperrungen sehr frühzeitig greifen und könnten somit rechtzeitig eine Lenkungswirkung entfalten. Die Einbeziehung des Ungleichgewichtsverfahrens weitet zudem den Blick über die reine Fiskalpolitik hinaus und unterstreicht die Ernsthaftigkeit des Versuchs, Lehren aus der Eurokrise zu ziehen.