

van Deuverden, Kristina

**Article**

## Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* van Deuverden, Kristina (2018) : Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 85, Iss. 41, pp. 889-896, [https://doi.org/10.18723/diw\\_wb:2018-41-3](https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-41-3)

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/183880>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

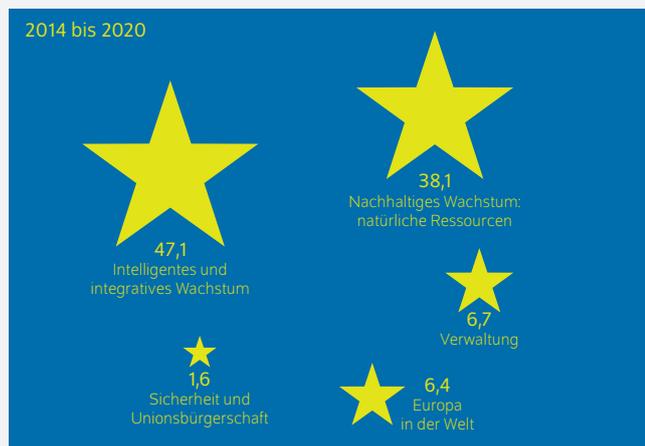
## Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen

Von Kristina van Deuverden

- Der Vorschlag der EU-Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen wird kommenden Herausforderungen wie Brexit und hohem Investitionsbedarf nicht gerecht
- Mittel werden für die Jahre 2021 bis 2027 verplant, ohne dass eine politische Strategie für die Zeit nach 2020 beschlossen worden ist
- Vorschlag setzt auf deutliche Beitragserhöhungen, vermeidet Einsparungen in tradierten Bereichen und hält am Status quo fest
- So bleibt nur ein begrenzter Spielraum für Mittelzuwachs in Zukunftsbereichen und anstehende notwendige Reformen

### Ein großer Teil der Ausgaben fließt nach wie vor in den Agrarbereich

In Prozent der Gesamtausgaben



Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.



© DIW Berlin 2018

### ZITAT

„Der vorgeschlagene mehrjährige Finanzrahmen ist mehr rückwärtsgewandt als zukunftsorientiert. Er hält am Status quo fest und lässt wenig Spielräume für Zukunftsinvestitionen.“

— Kristina van Deuverden, Studienautorin —

# Vorschlag der EU-Kommission zum Budget 2021 bis 2027: Vergebene Chancen

Von Kristina van Deuverden

## ABSTRACT

Die EU-Kommission hat im Mai ihren Entwurf zu den EU-Finzen für die Jahre 2021 bis 2027 vorgestellt – also für eine Zeit, in der nicht nur aufgrund des Austritts von Großbritannien erhebliche Beitragseinnahmen wegfallen, sondern in der die EU auch enormen zusätzlichen Anforderungen genügen muss: Aktuelle weltpolitische Entwicklungen fordern die EU als Gemeinschaft, und das Projekt Europa impliziert weiterhin einen hohen Investitionsbedarf. Dieser Spagat kann nur gelingen, wenn Ausgaben in herkömmlichen Bereichen wirklich gekürzt werden. Der Entwurf der Kommission setzt hingegen einseitig auf höhere Einnahmen. Dabei werden derzeit Mittel verplant, ohne dass dem eine politische Strategie für die Jahre nach 2020 zugrunde liegt.

Der derzeit geltende Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für die Europäische Union (EU) endet mit dem Jahr 2020. Zum Auftakt der Verhandlungen hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für die kommende Finanzperiode, für die sie wieder sieben Jahre anstrebt, vorgelegt. Der Entwurf steht unter der Überschrift „ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt“.<sup>1</sup>

Die Aufstellung des MFR stellt dieses Mal eine besondere Herausforderung dar. Zum einen hat die Entwicklung in den vergangenen Jahren gezeigt, dass in vielen Bereichen mehr und mehr Lösungen auf europäischer Ebene sinnvoll werden, wie zum Beispiel in der Flüchtlings- und Migrationspolitik oder in Sicherheitsfragen. Damit werden Ausgaben verbunden sein. Zum anderen werden mit dem Brexit Einnahmen in erheblicher Größenordnung wegfallen. Der Finanzbedarf ist also hoch.

Eine Erhöhung der Beiträge dürfte jedoch auf politischen Widerstand stoßen, zumal in vielen Mitgliedsländern der Konsolidierungsdruck noch immer erheblich ist. Einsparungen auf der Ausgabenseite sind genau so schwierig, auch weil seit den 80er Jahren drei Viertel des EU-Budgets in den herkömmlichen Politikbereichen Landwirtschaft und Kohäsionspolitik gebunden und die Beharrungstendenzen ausgeprägt sind.

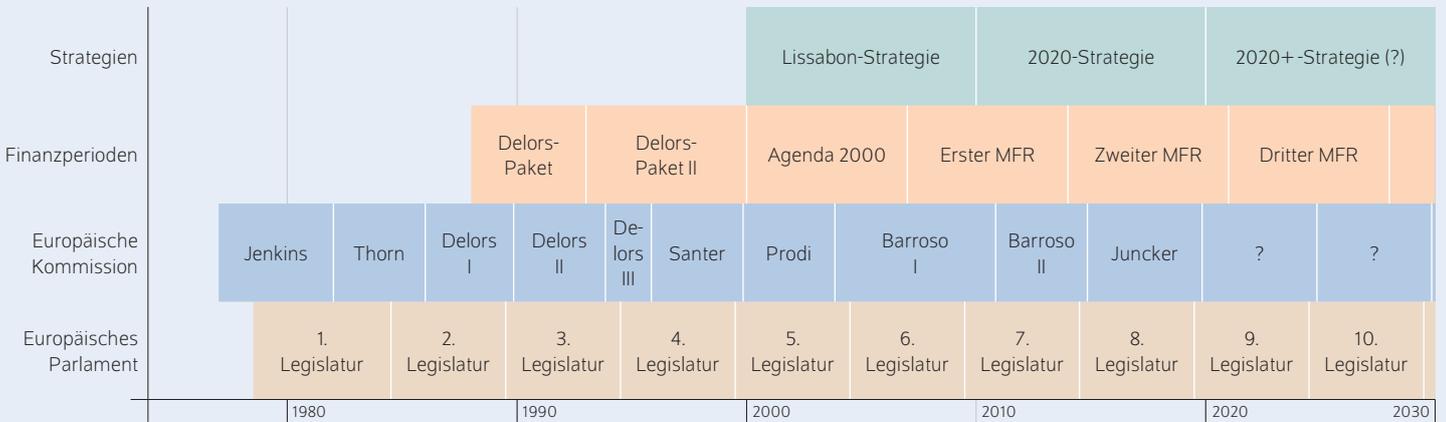
Außerdem wird die Entscheidung zum MFR nicht im luftleeren Raum getroffen. Es ist absehbar, dass auf einen Teil der EU-Länder in den nächsten Jahren weitere Aufgaben zukommen werden. Für die Länder des Euroraums stehen grundlegende Reformen an, insbesondere die Finanzarchitektur muss an die Erfordernisse einer Währungsunion angepasst werden.<sup>2</sup> Kostenlos sind solche Reformen nicht zu haben; die Bereitschaft der Euroländer, hierfür Mittel zur Verfügung zu stellen, dürfte aber auch davon abhängen, was für den Mehrjährigen Finanzrahmen beschlossen

<sup>1</sup> Europäische Kommission (2018a): Ein moderner Haushalt der schützt, stärkt und verteidigt. Com(2018) 321 final (online verfügbar, abgerufen am 28. August 2018. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

<sup>2</sup> Vgl. Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz (2016): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden (online verfügbar).

Abbildung 1

Zeitstrahl zur Europäischen Union



Quelle: Eigene, erweiterte Darstellung basierend auf European Court of Advisors.

© DIW Berlin 2018

Für die Jahre nach 2020 ist noch keine Strategie beschlossen worden.

worden ist. Auch wenn das Volumen des EU-Haushalts vergleichsweise gering ist, werden damit Rahmenbedingungen gesetzt, die den Gestaltungsspielraum für die kommenden zehn Jahre beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund wird der Vorschlag der EU-Kommission nachfolgend einer eingehenderen Betrachtung unterzogen. Dabei stehen die geplanten Ausgaben im Vordergrund.<sup>3</sup>

Der Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union

Besonderheiten des EU-Haushalts

Das Haushaltsverfahren der EU ist auf die institutionellen Gegebenheiten des Staatenbundes abgestimmt und unterscheidet sich wesentlich von den Verfahren auf nationaler Ebene.<sup>4</sup> So muss die Ausgabenplanung, zu der die Europäische Kommission den ersten Aufschlag macht, nach intensiven Verhandlungen vom Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) einstimmig und mehrheitlich auch vom Europäischen Parlament beschlossen werden. Kommt es zu Unstimmigkeiten, sowohl zwischen der Kommission und dem ECOFIN als auch mit dem Europäischen Parlament, können langwierige Verhandlungen die Folge sein. Dann besteht die Gefahr, dass ein Haushaltsplan erst während des Haushaltsjahres beschlossen wird und die Politik nicht mehr stetig und berechenbar ist.<sup>5</sup> Solche Konflikte stellten

die Handlungsfähigkeit der Politik vor allem in den 80er Jahren immer wieder in Frage. Seit dem Jahr 1988 werden daher mehrjährige Vereinbarungen geschlossen.<sup>6</sup>

Um die Kompromissfindung im politischen Prozess zu erleichtern, enthält der MFR Obergrenzen (in Relation zum Bruttonationaleinkommen, BNE) für die Ausgaben (in Form der maximal in einem Jahr für das Eingehen von Verpflichtungen sowie für das Leisten von Zahlungen bereitzustellenden Mittel) und für die Einnahmen (sogenannte Eigenmittel). Letztere entsprechen dem Charakter nach überwiegend Beiträgen und müssen ausreichen, die Ausgaben zu decken, denn der EU-Haushalt unterliegt einem strikten Verschuldungsverbot.

Öffentliche Haushalte können prinzipiell als ein in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm interpretiert werden, denn es sind politische Vorhaben, für die Mittel zur Verfügung gestellt werden. Damit ist es eigentlich zwingend, dass ein politisches Programm vorliegt, bevor ein Haushalt aufgestellt und beschlossen wird. Auf europäischer Ebene ist dies aber nicht immer und wenn, dann nur teilweise, der Fall. Eine politische Strategie für die Jahre nach 2020 liegt derzeit noch nicht vor (Abbildung 1), der Finanzrahmen wird für die Jahre 2021 bis 2027 hingegen bereits verhandelt. Die aktuellen Finanzverhandlungen werden die Ausgaben dabei für ungefähr zehn Jahre maßgeblich beeinflussen.<sup>7</sup> Auch wenn der MFR für jedes Jahr zeitnah angepasst wird, ist

3 Implizit wird damit unterstellt, dass der ECOFIN dem Vorschlag der Kommission zustimmt und die Eigenmittelquote hochsetzt.

4 Vgl. beispielsweise Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012): Ein Haushalt für Europa. Stellungnahme zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020, Bundesministerium der Finanzen, November 2012, 18ff. (online verfügbar).

5 Bis zur Einigung ist nur eine vorläufige Haushaltsführung möglich und die Ausgaben sind auf ein Zwölftel der im Vorjahr zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt.

6 Im Jahr 1988 wurde die erste sogenannte interinstitutionelle Vereinbarung (Delors-Paket I) beschlossen. Im Jahr 2007 wurde der erste Mehrjährige Finanzrahmen verabschiedet. Seit diesem Jahr liegt die Finanzperiode bei mindestens fünf Jahren; in der Praxis waren es seither immer sieben Jahre.

7 Die Verhandlungen zum MFR starten in der Regel zweieinhalb bis drei Jahre vor Beginn der neuen Finanzperiode und die einzelnen EU-Programme laufen nach deren Beginn erst nach und nach an und ziehen mehrere Jahre lang Zahlungen nach sich.

dies eine vorwiegend technische Anpassung. Die Weichen für die EU-Finzen werden nur alle sieben Jahre gestellt.<sup>8</sup>

Die Flexibilität der Haushaltsführung ist aufgrund der Länge der Finanzperiode deutlich gemindert. Seit Beginn der laufenden Finanzperiode wird dem dadurch entgegengewirkt, dass nicht in Anspruch genommene Zahlungsmittel – eingeschränkt – auf andere Haushaltsjahre übertragbar sind. Bereits seit längerem ist die Schaffung von Fonds außerhalb des EU-Budgets, den sogenannten *sonstigen Instrumenten*, gängige Praxis. Für diese werden Maximalausstattungen festgelegt, die jährliche Ausgabenobergrenze in Relation zum BNE gilt für sie jedoch nicht.<sup>9</sup>

Neben dem Kernhaushalt geführte Kassen mindern allerdings die Transparenz des Haushalts, die ohnehin unter der Vielzahl von Programmen leidet. Hinzu kommen immer wieder Änderungen sowohl bei der Haushaltssystematik als auch bei der Zuordnung von Programmen zu einzelnen Rubriken. Der Öffentlichkeit wird eine Beurteilung der europäischen Haushaltspolitik auf diese Weise deutlich erschwert.

### Besonderheiten bei den Finanzverhandlungen

Mit dem Übergang auf mehrjährige Finanzperioden konnte bisher zwar verhindert werden, dass erst während des laufenden Budgetjahres ein gültiger Haushalt verabschiedet wurde; die Verhandlungen waren aber nach wie vor konfliktreich und zogen sich nun in der Regel über zwei bis drei Jahre hin. Die steigende Zahl von Mitgliedsländern und die erforderliche Einstimmigkeit in Finanzfragen im Europäischen Rat erschwerten eine Einigung. Mit einer Änderung der Abstimmungsregeln könnte nicht nur die Kompromissfindung erleichtert, sondern auch die Verantwortlichkeit der europäischen Politiker gegenüber den Wählerinnen und Wählern gestärkt werden. Besonders realistisch erscheinen solche Reformen im Hinblick auf die für ihren Beschluss notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat aber nicht.

Politische Neujustierungen beispielsweise durch eine Änderung von Vergabekriterien oder die Festlegung neuer Handlungsfelder und – damit verbunden – eine Änderung der Ausgabenstruktur führen in der Regel dazu, dass einige Länder besser, andere schlechter gestellt werden als zuvor. Bei Einstimmigkeit sind Kürzungen daher oft nicht durchsetzbar, und es besteht eine Tendenz, für neue Aufgaben zusätzliche Mittel zu fordern. Mitgliedsländer, die per saldo EU-Mittel empfangen, werden die Forderung nach Mehrausgaben vermutlich befürworten, Nettozahlerländer hingegen eher ablehnen.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Nach dem offiziellen Zeitplan soll der MFR bereits im Mai kommenden Jahres verabschiedet werden. In diesem Fall stehen während der Legislaturperiode des ebenfalls im kommenden Mai neu zu wählenden Europaparlaments keine grundlegenden Beratungen zur Finanzpolitik an.

<sup>9</sup> Werden sie in Anspruch genommen, fallen sie unter die Eigenmittelobergrenze.

<sup>10</sup> Derzeit werden Ausgabenerhöhungen aber nicht von allen Nettozahlern abgelehnt. Deutschland hat signalisiert, dass es sich auch höhere Ausgaben vorstellen kann. Möglicherweise hängt die größere Zahlungsbereitschaft damit zusammen, dass ein Nichteinhalten des Fahrplans zur Beschlussfassung zur Folge haben kann, dass die heiße Phase der Auseinandersetzung in die Zeit der deutschen EU-Präsidentschaft fällt.

Dabei sagt der Zahlungssaldo zwar nicht viel über den tatsächlichen Nutzen der EU-Mitgliedschaft für ein Land aus; er ist aber direkt aus der Statistik ablesbar – auch für die Wählerinnen und Wähler zu Hause. Bei den Finanzverhandlungen spielt er daher eine erhebliche Rolle. Ein Aufbrechen der traditionellen Front zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern könnte künftige Verhandlungen merklich erleichtern. Dies möchte die Kommission mit der Einführung einer eigenen Steuer erreichen, bei der nicht auf den ersten Blick erkennbar ist, in welchem Land sie entrichtet wird. Ein europäisches Besteuerungsrecht ist unter den institutionellen Gegebenheiten aber nach wie vor nicht unproblematisch, auch weil die Mitwirkung des Europäischen Parlaments immer noch schwach ist. Zwar hat es seit dem Jahr 2009 in einigen Bereichen neben dem ECOFIN Mitentscheidungsbefugnisse, das Initiativrecht liegt aber in vielen Bereichen nach wie vor bei der Kommission, also einer Behörde.

Für Wählerinnen und Wähler ist oft kaum transparent, ob nationale Politikerinnen und Politiker oder die gewählten Europaabgeordneten eine Entscheidung auf europäischer Ebene verantworten. Wenn die Verantwortlichkeit aber nicht ersichtlich ist, ist die Wahrscheinlichkeit gering, für Entscheidungen zur Rechenschaft gezogen und abgewählt zu werden. Unter diesen Umständen wird die steuerliche Belastung tendenziell höher sein als sonst. Der einzelne Bürger und die einzelne Bürgerin spüren ihre steuerliche Belastung aber genau. Steigt sie wegen der Einführung einer europäischen Steuer, könnte die ohnehin schon zunehmende Europaskepsis noch weiter um sich greifen. Mit einer eigenen Steuerquelle wäre die Diskussion aber auch wohl nur auf andere Ebenen verschoben. Zwar kann der Nettosaldo dann nicht mehr direkt aus der Statistik abgelesen werden, er kann aber für regionale Steueraufkommensschätzungen berechnet werden. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine andere statistische Größe, wie beispielsweise die Bruttoausgaben, ihn in seiner Signalwirkung bei den Finanzverhandlungen ablöst.<sup>11</sup>

### Vorschlag der EU-Kommission für die kommende Finanzperiode 2021 bis 2027

Mit dem Vorschlag für den MFR in den Jahren 2021 bis 2027 hat die EU-Kommission ihre Vorstellungen dargelegt. Mit den Worten „modern“, „schützen“, „stärken“ und „verteidigen“ deutet sie an, welchen Anspruch sie an ihren Vorschlag stellt: Er soll zukunftsgerichtet sein, und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit – dem historischen europäischen Tätigkeitsfeld – werden andere Ziele zur Seite gestellt. Die Kommission verweist gleichzeitig aber auch explizit auf den pragmatischen Charakter des Entwurfs und betont, dass der Vorschlag ihrer Ansicht nach der „doppelten Herausforderung [von Brexit und neuen Aufgaben] gerecht [wird],

<sup>11</sup> Zur Diskussion über mögliche Eigenmittel vgl. Mario Monti et al. (2016): Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December (online verfügbar).

indem Ausgaben gekürzt und gleichermaßen neue Mittel genutzt werden.<sup>12</sup>

Dazu soll der Haushalt „fokussiert“ werden. Darunter versteht die Kommission, dass sowohl die Einnahmen erhöht als auch die Ausgaben in herkömmlichen Bereichen zurückgefahren werden. Außerdem soll der Vorschlag der Kommission dazu beitragen, Transparenz und Flexibilität zu erhöhen. Auch soll die Förderung im Rahmen von Programmen effizienter und zielgerichteter werden, wozu ein einheitliches Regelwerk beitragen soll.<sup>13</sup> Für die Zuordnung von Aufgaben zur europäischen Ebene soll zukünftig verstärkt darauf geachtet werden, ob sie hier effizienter wahrgenommen werden können, ob also ein „europäischer Mehrwert“ vorhanden ist.<sup>14</sup>

### Der Kommissionsvorschlag im Überblick

Die Kommission hat ihren Vorschlag – wie üblich – in Preisen eines Basisjahres vorgelegt; zu Preisen des Jahres 2018 sieht sie Mittel für einzugehende Verpflichtungen in Höhe von 1134,6 Milliarden Euro vor (Tabelle 1). Im geltenden MFR waren Verpflichtungsmittel von 960 Milliarden Euro in Preisen des Jahres 2011 veranschlagt worden. Für einen Vergleich werden beide Planungen mit der für die technische Anpassung verwendeten Teuerungsrate von zwei Prozent in laufende Preise umgerechnet. Es zeigt sich, dass im derzeit gültigen MFR in laufenden Preisen Verpflichtungen in Höhe von 1082,6 Milliarden Euro vorgesehen waren, während für den im Jahr 2021 beginnenden MFR Ausgaben von insgesamt 1279,4 Milliarden Euro eingeplant werden. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Anstieg der Verpflichtungsmittel um 2,7 Prozent, der sich relativ gleichmäßig über den gesamten Zeitraum verteilt.

Auch dieser Vergleich ist aber nur wenig aussagekräftig, denn der derzeitige MFR gilt für die EU-28. Der neue MFR ist hingegen auf eine EU nach dem Brexit zugeschnitten. Um beide Finanzperioden vergleichen zu können, muss eine Bereinigung um die Großbritannien zurechenbaren Ausgaben vorgenommen werden.

Um einen bereinigten MFR (MFR-EU27) zu erzeugen, werden die Mittelabflüsse nach Ländern und Programmen in den Jahren 2014 bis 2016 herangezogen.<sup>15</sup> Gegenüber dem derzeit geltenden – bereinigten – MFR-EU27

<sup>12</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 2. Mai 2018: EU-Budget: Die Kommission schlägt ein modernes Budget vor für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt (online verfügbar).

<sup>13</sup> Vgl. Europäische Kommission (2018a), a. a. O.

<sup>14</sup> Dies zeichnete sich bereits frühzeitig ab. Vgl. beispielsweise Europäische Kommission (2017): Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen. COM(2017) 358 (online verfügbar); European Court of Auditors (2018a): Future of EU finances reforming how the EU budget operates, February 2018 (online verfügbar); European Court of Auditors (2016): EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014–2020 (online verfügbar).

<sup>15</sup> Für die Jahre 2017 bis 2020 liegen (bisher) noch keine Informationen (Schätzungen) über eine Verteilung nach Ländern vor. Das hier gewählte Vorgehen erlaubt es, die Verpflichtungsmittel für jedes einzelne Haushaltsjahr zu bereinigen. Anders geht der Europäische Rechnungshof vor, der im Juli eine erste Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission vorgelegt hat. Er verweist auf Schätzungen der EU-Kommission und bereinigt die kumulierten Ausgaben der gesamten Finanzperiode um 52,8 Milliarden Euro. Vgl. European Court of Auditors (2018b): The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework. Briefing Paper, July 2018 (online verfügbar).

Tabelle 1

### Beschluss zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 und Entwurf für die Jahre 2021 bis 2027<sup>1</sup> Unterschiedliche Preisindizes, in Milliarden Euro

	MFR 2014–2020 (Preise von 2011)	MFR 2014–2020 (laufende Preise)	MFR 2021–2027 (laufende Preise)	MFR 2021–2027 (Preise von 2018)
Verpflichtungsmittel	960,0	1 082,6	1 279,4	1 134,6
in Prozent des BNE <sup>2</sup>	1,00	1,04	1,11	1,11
Zahlungsmittel	908,4	1 024,0	1 246,3	1 104,8
in Prozent des BNE	0,95	0,99	1,08	1,08
Eigenmittel				
in Prozent des BNE	1,23	1,23	1,29	1,29
Verfügbare Spielraum (Prozent)	0,24	0,24	0,21	0,21

<sup>1</sup> Planungsstand in den Jahren 2013 beziehungsweise 2018.

<sup>2</sup> Bruttonationaleinkommen

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Tabelle 2

### Mehrjähriger Finanzrahmen für die EU ohne Großbritannien<sup>1</sup> Milliarden Euro in laufenden Preisen, Prozent

	MFR 2014–2020 (EU-27)	MFR 2021–2027 (EU-27)
Verpflichtungsmittel	1 027,6	1 279,4
in Prozent des BNE <sup>2</sup>	1,12	1,11
Zahlungsmittel	962,4	1 246,3
in Prozent des BNE	1,05	1,08
Eigenmittel		
in Prozent des BNE	1,23	1,29
Sicherheitsmarge (Prozent)	0,18	0,21

<sup>1</sup> Stand August 2018.

<sup>2</sup> Bruttonationaleinkommen.

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

liegen die Verpflichtungsmittel im Vorschlag für die kommende Finanzperiode um insgesamt 252 Milliarden höher (Tabelle 2). In der kommenden Finanzperiode werden sie jahresdurchschnittlich um ein Viertel Prozentpunkt stärker zulegen als in der laufenden; insbesondere zu Beginn der Finanzperiode legen sie merklich zu und liegen im Jahr 2021 um 7,6 Milliarden Euro höher als im Jahr 2020 (Tabelle 3). Auch im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten nehmen die Verpflichtungsermächtigungen dynamischer zu. Damit zeigt sich eine starke Expansion der Ausgaben in einer Zeit, in der für die Haushalte einzelner Mitgliedsländer noch immer deutlicher Konsolidierungsbedarf besteht.

Auch die Mittel für die besonderen Instrumente legen merklich zu (Tabelle 4). Dies liegt auch daran, dass für aktuelle und an Bedeutung zunehmende Herausforderungen Fazilitäten nicht innerhalb, sondern außerhalb des EU-Budgets eingeplant sind. Damit erhöht sich zwar die Flexibilität, die ausgewiesene Obergrenze für Verpflichtungen spiegelt aber nicht mehr die tatsächlich eingegangenen Verbindlichkeiten

Tabelle 3

**Bereinigter Mehrjähriger Finanzrahmen für eine EU-27 in den Jahren 2014 bis 2020 und der Vorschlag der EU-Kommission für die Jahre 2021 bis 2027<sup>1</sup>**

	Verpflichtungsmittel, Milliarden Euro	in Prozent des BNE <sup>2</sup>	Anstieg gegenüber Vorjahr (Prozent)	Zahlungsmittel, Milliarden Euro	in Prozent des BNE <sup>2</sup>	Anstieg gegenüber Vorjahr (Prozent)
2014	135,3	1,15		127,0	1,08	
2015	139,0	1,14	2,8	133,0	1,09	4,7
2016	142,6	1,14	2,6	137,0	1,10	3,0
2017	146,6	1,13	2,8	134,2	1,03	-2,1
2018	150,3	1,11	2,6	140,1	1,04	4,4
2019	154,7	1,10	2,9	144,2	1,03	2,9
2020	159,1	1,09	2,8	146,9	1,01	1,9
2021	166,7	1,12	4,8	159,4	1,07	8,5
2022	173,7	1,13	4,2	164,0	1,07	2,9
2023	179,4	1,13	3,3	177,4	1,12	8,2
2024	182,9	1,12	2,0	180,9	1,10	2,0
2025	187,0	1,11	2,3	184,5	1,09	2,0
2026	193,7	1,11	3,6	188,2	1,08	2,0
2027	195,9	1,09	1,1	192,0	1,07	2,0

<sup>1</sup> Stand August 2018.

<sup>2</sup> Bruttonationaleinkommen.

Quellen: Europäische Kommission; Eurostat; eigene Berechnungen.

Tabelle 4

**Besondere Instrumente außerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens**

In Milliarden Euro

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

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

wider. Außerdem mindert es die Transparenz ebenso wie die wiederholte Neugründung von solchen Extrahaushalten oder die Reintegration bestehender Sonderfonds in den Kernhaushalt.

**Der Kommissionsvorschlag im Detail**

Die Kommission betont, dass sie in Zukunft mehr von jenen Aufgaben übernehmen will, die auf europäischer Ebene effizienter gelöst werden können. So macht Klimaschutz nicht an nationalen Grenzen halt. Außerdem haben einige

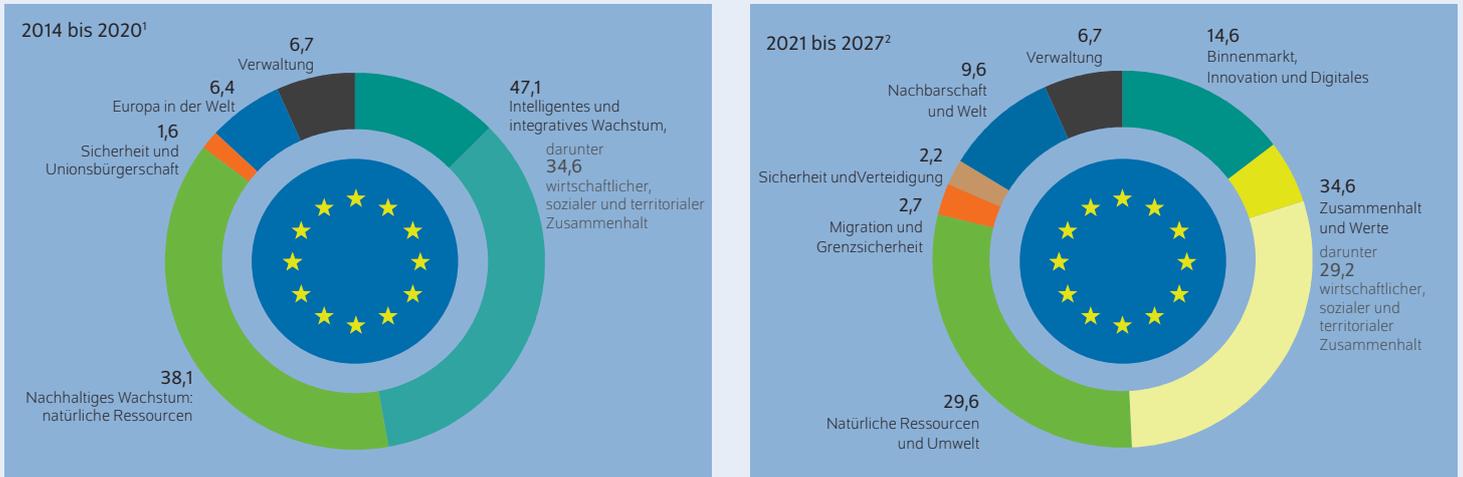
weltpolitische Ereignisse in den vergangenen Jahren in vielen Bereichen Anlass dazu gegeben, nationale Lösungen in Frage zu stellen. Es spräche beispielsweise vieles für eine gemeinsame Politik bei der Aufnahme Geflüchteter oder für gemeinsame Anstrengungen zum verbesserten Schutz der Außengrenzen gegen internationalen Terrorismus. Auch wird darüber diskutiert, dass infolge der sich verschiebenden machtpolitischen Verhältnisse in der Welt die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik auf EU-Ebene verstärkt werden sollte.

Für solche Aufgaben sind im Kommissionsvorschlag auch Mittel vorgesehen. Die Kommission bündelt hierfür Programme in den Rubriken *Migration und Grenzmanagement*, *Sicherheit und Verteidigung* sowie *Nachbarschaft und Welt*. Nicht alle der hier geführten Programme sind gegenüber dem geltenden MFR neu; wegen der Änderungen in der Haushaltssystematik ist ein Vergleich daher nur sehr eingeschränkt möglich. In den genannten Rubriken sind Mittel in Höhe von 185,4 Milliarden Euro veranschlagt. Im geltenden MFR waren in den Rubriken *Sicherheit und Unionsbürgerschaft* sowie *Europa in der Welt* insgesamt nur 82,8 Milliarden Euro eingeplant. Auf den ersten Blick ist dies ein erheblicher Aufwuchs. Der Anteil dieser Rubriken an den Gesamtausgaben liegt bei 14,5 Prozent und ist damit ebenfalls deutlich höher als in der derzeitigen Finanzperiode, in der er bei 8,1 Prozent liegt. Schwerpunkte der EU-Ausgaben bleiben aber Kohäsion und Landwirtschaft (Abbildung 2).

Für die Kohäsionspolitik stehen gut 29 Prozent der EU-Mittel zur Verfügung. In der laufenden Finanzperiode waren es zwar 34,6 Prozent, entgegen den Aussagen der EU-Kommission werden die Mittel in der neuen Finanzierungsperiode aber

Abbildung 2

### Ausgaben nach Rubriken im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU Anteile an den Gesamtausgaben in Prozent, bereinigt EU-27



<sup>1</sup> Stand August 2018.

<sup>2</sup> Kommissionsentwurf.

Quellen: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2018

Die Bereiche Kohäsion (enthalten in Zusammenhalt und Werte) und Landwirtschaft (in natürliche Ressourcen) machen den größten Teil der EU-Ausgaben aus.

stetig angehoben.<sup>16</sup> Dass dem Abbau sozio-ökonomischer, also tendenziell regionaler, Ungleichgewichte im EU-Haushalt ein großes Gewicht beigemessen wird, ist an sich richtig. Bereits seit den 80er Jahren fließt ein großer Teil der Ausgaben in diesen Bereich. Nichtsdestotrotz scheinen die Disparitäten aber recht dauerhaft zu sein – auch in den Ländern, die seit 30 Jahren Gelder erhalten. Die Kohäsionspolitik steht daher regelmäßig in der Kritik.<sup>17</sup> Es wird beispielsweise bemängelt, dass der Verwaltungsaufwand hoch ist, die Kriterien für unterschiedliche Programme uneinheitlich sind, anstelle einer ergebnisorientierten Ausrichtung ein ausgabenorientierter Ansatz verfolgt wird, die Programme nicht aufeinander abgestimmt und zu wenig auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet sind. Außerdem wird häufig gefordert, dass die Klassifizierung von Förderregionen anhand des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner um weitere Indikatoren ergänzt werden sollte.

Die für die Agrarpolitik im Vorschlag der Kommission vorgesehenen Mittel gehen anteilmäßig zwar auch deutlich zurück; dies liegt vor allem aber daran, dass mit dem Ausscheiden Großbritanniens viele Ausgaben wegfallen, denn Großbritannien hat relativ viele Mittel für die Agrarwirtschaft empfangen. Zudem legen die Gesamtausgaben deutlich stärker als die Agrarausgaben zu. In laufenden Preisen sollen die Agrarausgaben demgegenüber auch in der

kommenden Finanzperiode steigen – schwach, aber stärker als derzeit. Trotz ihres verhaltenen Anstiegs fließen immer noch knapp 30 Prozent der Mittel in einen Sektor, in dem EU-weit nur eineinhalb Prozent der Bruttowertschöpfung erwirtschaftet werden.

Auch die Agrarpolitik steht immer wieder in der Kritik:<sup>18</sup> Viele der Ausgaben für die Landwirtschaft haben Subventionscharakter. Ein großer Teil besteht aus Direktzahlungen, setzt damit falsche Anreize und mindert die Eigenverantwortlichkeit. Ferner wird oft angemahnt, dass die Programme häufig nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind und nicht immer andere Zielsetzungen der Europapolitik berücksichtigen. Auch für diesen Bereich liegen vielfältige Vorschläge für Verbesserungen auf dem Tisch.<sup>19</sup> Wünschenswert wären vor allem Maßnahmen, die zu mehr Eigenverantwortlichkeit führen – bei Empfängern und Empfängerinnen sowie bei Nationalstaaten.

#### Kurze Bestandsaufnahme

Der von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag betont vier Ziele: Der Haushalt soll fokussiert, die Transparenz erhöht, die Flexibilität gesteigert und die Zuständigkeit der EU verstärkt über den „europäischen Mehrwert“ definiert werden.

<sup>16</sup> Vgl. auch European Court of Advisors (2018b): a. a. O. Die Aussage der Kommission ist dann richtig, wenn nur der Kohäsionsfonds betrachtet wird. Auch andere Fonds sind aber in diesem Bereich tätig.

<sup>17</sup> Vgl. beispielsweise European Court of Auditors (2018c): Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy. Briefing paper, May 2018 (online verfügbar) oder Bundesministerium der Finanzen (2018): Deutsch-italienische Vorschläge zur Neuausrichtung des EU-Haushalts.

<sup>18</sup> Vgl. beispielsweise: European Court of Auditors (2018d): Future of the CAP. Briefing paper, March (online verfügbar).

<sup>19</sup> Vgl. auch Europäische Kommission (2018c): Modernising and Simplifying the CAP. Background Document Economic challenges facing EU agriculture (online verfügbar), Background Document Socio-Economic challenges (online verfügbar) und Background Document Climate and Environmental challenges (online verfügbar).

- Ein „europäischer Mehrwert“ kann bei solchen Aufgaben angenommen werden, die sinnvollerweise an der Außengrenze der EU wahrgenommen werden. Für solche Bereiche sieht die Kommission auch eine Erhöhung der Mittel vor. Ihr Umfang ist allerdings nach wie vor zu gering, als dass damit eine systematische Verlagerung der Aufgaben von den Nationalstaaten zur EU verbunden sein dürfte.
- Die Kommission mahnt, dass die Haushaltsführung auf europäischer Ebene flexibler werden muss – was hinsichtlich eines Planungshorizonts von insgesamt zehn Jahren ein berechtigter Wunsch ist. Eine Umwidmung größerer Volumina muss aber immer politisch legitimiert sein. Der noch immer geringe Einfluss der europäischen Wählerinnen und Wähler auf die haushaltspolitischen Entscheidungen setzt eine natürliche Grenze für pragmatische Lösungsansätze. Inwieweit die nun vorgeschlagene Erweiterung der Übertragbarkeit von Zahlungsmitteln die Handlungsfähigkeit im Haushaltvollzug ausreichend erhöht, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.
- Die EU-Kommission beabsichtigt, die Transparenz zu erhöhen. Tendenziell gibt die neue Haushaltsgliederung einen guten Überblick über die politischen Prioritäten. Dazu trägt auch die Eingliederung von besonderen Instrumenten der derzeitigen Finanzperiode in die Rubriken bei. Zumindest in der Übergangsphase erschweren die mit der neuen Systematik verbundenen Umbuchungen allerdings die Analyse. Wünschenswert wäre, dass die Systematik sowohl etwas stärker unterteilt wird als auch zukünftig über einen längeren Zeitraum Bestand hat, damit längerfristige Analysen möglich werden.
- Die Kommission betont, dass der Haushalt fokussierter werden muss, damit sie der „doppelten Herausforderung“ von Zukunftsorientierung und Brexit begegnen kann, und dass dieser Spagat nicht allein mit Einnahmensteigerungen, sondern auch mit einer Kürzung von Mitteln in den herkömmlichen Bereichen gelingt. Dem genügt der Vorschlag nicht wirklich. Er sieht nur ein beschränktes Maß an Umfinanzierung, aber eine deutliche Erhöhung der Einnahmen vor; in allen Rubriken nehmen die Ausgaben in laufenden Preisen zu, in den meisten kräftig. Die Ausrichtung auf neue

Herausforderungen bleibt hinter den Möglichkeiten zurück, und die Spielräume für Einnahmeerhöhungen werden weitestgehend ausgeschöpft.

### Ausblick: Die Haushaltspolitik in der neuen Finanzperiode ist mehr rückwärtsgewandt als zukunftsorientiert

Diese Bestandsaufnahme ist bedauerlich, denn ein Teil der Mitgliedsstaaten (die Länder des Euroraums) steht vor einer weitaus größeren Herausforderung als der Finanzierung der herkömmlichen Ausgaben. Die Währungsunion muss krisensicher gemacht werden, denn auch in Zukunft wird von einer divergierenden wirtschaftlichen Entwicklung auf Länderebene bei vergleichsweise niedriger Arbeitsmobilität eine Gefahr für den Bestand der gemeinsamen Währung ausgehen. Vorschläge zu geeigneten, präventiven Instrumenten liegen auf dem Tisch und werden zum Teil kontrovers diskutiert.<sup>20</sup> Auch wenn immer wieder betont wird, dass permanente Transfers zugunsten eines Mitgliedslandes dabei ausgeschlossen sein sollen: Es werden Mittel mit einem hinreichend großen Volumen bereitgestellt werden müssen, um – möglichst über investive Ausgaben – konjunkturell unterschiedliche Entwicklungen oder asymmetrische Schocks abzufedern. Ein Teil dieser Mittel für die Währungsunion hätte auch aus zukunftsweisenden Einsparungen beim Abbau von sozio-ökonomischen Disparitäten im europäischen Binnenmarkt aufgebracht werden können – auch wenn der Kreis der Länder nicht vollständig identisch ist.

Beides hängt zusammen: Maßnahmen sollten gebündelt und die jetzt zu treffenden grundlegenden Entscheidungen sollten aufeinander abgestimmt werden. Dazu bedarf es aber einer politischen Strategie, und diese hat die EU für die Jahre nach 2020 noch nicht vereinbart. Wenn jetzt mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen die finanziellen Spielräume ausgeschöpft werden, erschwert dies eine Einigung bei den notwendigen grundlegenden Weichenstellungen in den kommenden Jahren.

<sup>20</sup> Vgl. Agnès Bénassy-Quéré et al. (2018): Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No. 91 (online verfügbar); vgl. auch Marius Clemens und Mathias Klein (2018): Ein Stabilisierungsfonds kann den Euroraum krisenfester machen. DIW Wochenbericht Nr. 23 (online verfügbar).

Kristina van Deuverden ist Referentin im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

JEL: H6, H7, H8

Keywords: Public finance, budget, European Union

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 41/2018:

www.diw.de/diw\_weekly



## IMPRESSUM

---



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

[www.diw.de](http://www.diw.de)

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

85. Jahrgang 10. Oktober 2018

### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;

Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig;

Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.;

Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

### Lektorat

Geraldine Dany-Knedlik; Dr. Stefan Bach

### Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;

Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;

Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

### Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

### Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

### Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

### Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit

Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den

Kundenservice des DIW Berlin zulässig ([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)