ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Becker, Peter

Research Report

Der richtige Moment zur Reform des EU Haushalts

SWP-Aktuell, No. 12/2017

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter (2017) : Der richtige Moment zur Reform des EU Haushalts, SWP-Aktuell, No. 12/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255437

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Der richtige Moment zur Reform des EU-Haushalts

Peter Becker

Die unter dem Vorsitz von Mario Monti tagende Hochrangige Gruppe »Eigenmittel« (High Level Group on Own Resources, HLGOR) hat am 17. Januar 2017 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Er enthält Empfehlungen zur Reform des Eigenmittelsystems der Europäischen Union. Die Europäische Kommission hatte bereits im letzten Oktober anlässlich der Halbzeitbewertung des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR 2014–2020) erste Ansatzpunkte für Reformen auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts benannt. Nun rückt auch die Einnahmenseite in den Fokus der Aufmerksamkeit. Die Europäische Kommission muss bis Ende 2017 ihre Vorschläge für den nächsten, nach 2020 geltenden MFR erarbeiten. Dann werden die Debatten über eine umfassende Neuordnung der europäischen Budgetpolitik an Fahrt gewinnen.

Das europäische Haushaltssystem hat sich seit 1988 langsam in einem Prozess der Pfadabhängigkeit entwickelt. Das in weiten Teilen veraltete System mit eingefahrenen Mechanismen und Strukturen muss reformiert werden. Die unübersehbaren Schwierigkeiten der EU, auf die jüngsten Krisen und Herausforderungen angemessen und wirkungsvoll mit eigenen Budgetmitteln reagieren zu können, haben die Schwächen der europäischen Haushaltspolitik aufgedeckt. Deshalb sollte die EU nun die Möglichkeit zu einer Reform nutzen und nicht, wie so oft, lediglich den Status quo fortschreiben, indem sie Kompromisse auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners sucht. Der Änderungsbedarf wird dabei durch zwei Aspekte weiter verstärkt:

1. Mit dem bevorstehenden Brexit und dem Austritt eines der größten Beitragszahler der letzten Jahre erhöht sich der Reformdruck sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Dass die Einnahmelücke durch die anderen Nettozahler bei unveränderten Ausgabeprioritäten und Finanzvolumina geschlossen wird, erscheint derzeit nicht vorstellbar. Umgekehrt ist es jedoch genauso unrealistisch, den EU-Haushalt schlicht um das Volumen der britischen Zahlungen zu reduzieren und die Ausgabeprioritäten mit den damit verbundenen Folgen für einzelne Mitgliedstaaten entsprechend prozentual zu kürzen. Vielmehr wird man in der EU inhaltlich über eine angemessene Verteilung der Zusatzlasten diskutieren müssen, die sich mit

Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa

dem Abschied Großbritanniens aus der EU ergeben werden.

Zugleich werden mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs auch der britische Beitragsrabatt und die an diese Sonderregelung gekoppelten Rabatte auf den Rabatt entfallen. Damit steigt der Druck, bei der Reform des EU-Budgetsystems auf jegliche Ausnahme- und Sonderregelungen zu verzichten – auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite.

2. Die EU-27 haben sich auf das gemeinsame Ziel verpflichtet, den Zusammenhalt und die Einheit der Europäischen Union zu wahren und zu festigen. Allerdings sind die MFR-Verhandlungen stets mit harten Verteilungskonflikten verbunden, bei denen die Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten offen zutage treten, was den Zusammenhalt der EU zumindest nicht befördert. Die aktuelle Migrationskrise und die bei weitem noch nicht überwundenen Folgen der tiefen ökonomischen und sozialen Krise im Euroraum haben zudem neue Konfliktlinien aufgerissen, die die bestehenden Konflikte zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern weiter vertiefen. Die noch anhaltende Weigerung Italiens, dem Kompromiss zu den Reformvorschlägen zuzustimmen, über die im Rahmen der MFR-Halbzeitüberprüfung debattiert wurde, zeigt, wie tief diese Gegensätze auch in Sachfragen mit den MFR-Verhandlungen verknüpft werden. Denn Italien begründet seine Blockade mit der Ablehnung vieler mittel- und osteuropäischer Mitgliedstaaten, die beschlossene Verteilung von Flüchtlingen umzusetzen.

Auftrag und Ergebnis der Monti-Gruppe

Mit dem Abschlussbericht der HLGOR beginnt nun der Diskussionsprozess über die Notwendigkeit und über die Ansatzpunkte und das Ziel einer Reform der europäischen Haushaltspolitik auf der Einnahmenseite. Bei den Verhandlungen über den derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 hatte besonders das Europäische Parlament (EP) auf eine Reform des EU-Eigenmittelsystems und die Einführung einer EU-Steuer gedrängt. Gegen den Widerstand der Mehrheit der Mitgliedstaaten konnte das Parlament jedoch nur die Einsetzung der Hochrangigen Gruppe »Eigenmittel« durchsetzen. Die Überprüfung des derzeitigen Eigenmittelsystems soll sich an den Prinzipien der Einfachheit, der Transparenz, der Gerechtigkeit und der demokratischen Legitimation orientieren. Die Gruppe, bestehend aus je drei Vertretern der EU-Kommission, des EP und des Ministerrats, arbeitete in völliger Unabhängigkeit und erweiterte eigenmächtig die Bandbreite ihres ursprünglichen Prüfmandats. Die Monti-Gruppe rät in ihrem Bericht zu einer umfassenden strukturellen Reform des EU-Haushalts und empfiehlt deshalb eine Neuausrichtung auf der Einnahmen- und nun auch auf der Ausgabenseite.

Im Zentrum des Abschlussberichts steht der Versuch, das Grundproblem der aktuellen EU-Haushaltspolitik zu lösen und das Denken in Nettosaldo-Kategorien zu beenden. Um diese Nettosaldo-Logik zu durchbrechen, sei eine umfassendere Bewertung der Kosten und des Nutzens der Mitgliedschaft in der EU erforderlich. Der EU-Haushalt sei ein »Investitionshaushalt« und kein »Nullsummenspiel«, bei dem der Zugewinn eines Mitgliedstaats automatisch eine Einbuße für einen anderen bedeute. Die Beiträge zum EU-Haushalt sollten nicht als Kosten betrachtet werden, sondern als Investitionen in gemeinsame öffentliche Güter.

Dass der Gruppe um Mario Monti daran lag, einen Ausweg aus der politischen Sackgasse der europäischen Nettosaldo-Logik zu finden, zeigt sich auch in ihrer Vorgehensweise:

1. Die Monti-Gruppe bemühte sich, durch eine Vielzahl von Gesprächen mit Abgeordneten des EP und nationaler Parlamente sowie mit Wissenschaftlern und Haushaltsexperten einen Eindruck von der vorhandenen Reformbereitschaft und von den Reformspielräumen zu gewinnen. Alle beteiligten Institutionen sollten zumindest im Grundsatz auf eine wirklich umfassende

Neuordnung der europäischen Haushaltspolitik verpflichtet werden.

2. Mit der Erweiterung ihrer Analyse und ihrer Empfehlungen auf die Ausgabenseite des EU-Haushalts versuchte die HLGOR ein größeres Verhandlungspaket zu schnüren. In diesem Paket sollten für jeden Akteur und jedes Organ Vorteile enthalten sein. Je stärker der Bericht also für Reformen auf der Einnahmenseite wirbt, desto überzeugender sollte er auch für Veränderungen auf der Ausgabenseite argumentieren.

Deshalb hat die HLGOR den Begriff des »europäischen Mehrwerts« in den Mittelpunkt ihres Reports gerückt. Der europäische Mehrwert soll künftig das zentrale Kriterium für die Bewertung der Angemessenheit und Legitimität des EU-Budgets sein. Nur mit Blick auf beide Seiten des Haushalts, so die Botschaft des Abschlussberichts, lasse sich dieser europäische Mehrwert erkennen und genauer eingrenzen. Ein europäischer Mehrwert sei der Wert, der zusätzlich zu dem Handeln der Mitgliedstaaten durch das Handeln der Europäischen Union entstehe. Allerdings sei es angesichts der begrenzten Ressourcenausstattung des EU-Budgets unvermeidlich, dass die Politikfelder mit unterschiedlichen Prioritäten versehen würden, je nachdem, wo ein solcher Mehrwert zu erzielen sei. Auf der Ausgabenseite müsse sich der Haushalt der EU deshalb auf die Bereiche konzentrieren, in denen der *höchste* europäische Mehrwert zu erwarten sei oder in denen zentrale öffentliche Güter gefördert würden, die nur durch ein gemeinschaftliches europäisches Handeln geschaffen werden können. Dies sei beispielsweise in den Bereichen innere und äußere Sicherheit der Fall oder bei Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die neue Arbeitsplätze und zusätzliches Wachstum schaffen.

Als Vorbedingung für ihre Reformvorschläge hatte sich die Monti-Gruppe selbst die Beachtung des gegenwärtigen Primärrechts der EU gesetzt, das heißt, alle Empfehlungen der Gruppe sollten im Rahmen des derzeitigen Vertrags von Lissabon umsetzbar sein, ohne dass eine Vertragsänderung nötig würde. Die Gruppe stellt weder die in Artikel 311 AEUV vorgesehene Einstimmigkeit bei der Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses noch das Verschuldungsverbot der EU in Frage. Sie fordert auch keine eigene Steuererhebungskompetenz für die EU oder eine Steigerung des Gesamtbudgets. Vielmehr plädiert die HLGOR dafür, die bewährten Leitplanken des derzeitigen Eigenmittelsystems, wie unter anderem das Prinzip der Ausgeglichenheit des Haushalts, nicht aufzugeben und auch an den derzeitigen traditionellen Eigenmitteln (also den Zolleinnahmen und Zuckerabgaben) oder auch den auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierenden Eigenmitteln festzuhalten. Alle aktuell eingeräumten Ausnahmen von diesem System in Form von Rabatten oder Korrekturmaßnahmen sollten nach Ansicht der Gruppe jedoch abgeschafft werden; der »Brexit« biete dazu die Gelegenheit.

Ein besonderes Problem sieht die Monti-Gruppe in der Tatsache, dass die Eigenmittel in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich in den jeweiligen nationalen Haushalten ausgewiesen werden. Sie werden zum Teil als Ausgaben der Regierung, als Zahlungen an internationale Organisationen deklariert und in einigen Ländern wird auch nur der Nettosaldo der Zahlungsströme in das nationale Budget aufgenommen. Die Finanzierung der EU sei jedoch keine nationale Belastung. Es handele sich um Finanzmittel, die der EU für die Erfüllung gemeinsamer Ziele zustehen. In einem ersten Schritt sollten die Eigenmittel deshalb in den nationalen Haushalten in klarer und einheitlicher Form aufgeführt werden, um die Transparenz und Vergleichbarkeit der EU-Finanzierung zu gewährleisten.

Die Gruppe plädiert dafür, in einem zweiten Schritt der EU neue Eigenmittelquellen zu eröffnen. Diese sollten jedoch nicht dazu dienen, der EU lediglich neue Einnahmen zu eröffnen, sondern auch eine politische Lenkungswirkung haben, und zwar indem sie dazu beitragen, die politischen Ziele der EU besser zu erreichen, und dadurch einen europäischen Mehrwert

schaffen. Allerdings habe jede neue Quelle zugleich Vor- und Nachteile; deshalb gebe es keine ideale Option für neue Eigenmittel. Vielmehr müsse eine umfassende und tragfähige Reform des Eigenmittelsystems auf einer Kombination verschiedener neuer Einnahmequellen beruhen.

Die HLGOR sondiert in ihrem Bericht detailliert ein breites Spektrum möglicher neuer Eigenmittelquellen aus den Bereichen Produktion, Konsum und Umweltpolitik. Denkbar sei etwa eine Kombination neuer Einnahmen aus einer reformierten Mehrwertsteuer, einer europäischen Körperschaftsteuer (auf der Grundlage einer gemeinsamen, konsolidierten Körperschaftsteuerbemessung) und der europäischen Finanztransaktionsteuer oder alternativ einer Bankenabgabe. Im Umweltbereich seien verschiedene neue Einnahmequellen in Form von Energiebesteuerungen vorstellbar, zum Beispiel eine CO_2-Abgabe, eine Stromsteuer, eine Mineralölsteuer oder eine Steuer aus dem Handel mit Emissionsrechten der EU. Mit einer solchen Reform des Einnahmemixes soll der Finanzierungsanteil der traditionellen Eigenmittel von heute etwa einem Fünftel auf über die Hälfte der Einnahmen steigen. Dagegen könnten die Abführungen aus den nationalen Haushalten in Form der BNE-Eigenmittel, die sich am nationalen Wohlstand des jeweiligen Mitgliedstaats orientieren, deutlich reduziert werden.

Schließlich spricht sich die Gruppe in ihrem Bericht für die Möglichkeit einer differenzierten Integration, für eine *géometrie variable*, in der europäischen Haushaltspolitik aus und plädiert für ein gesondertes Eurozonen-Budget, das der Stabilisierung der Eurozone dienen soll.

Zwei weitere Elemente einer Reform

Die nächste Reformdebatte muss auch Lösungen für zwei wichtige Probleme finden, die nicht Thema des Abschlussberichts der HLGOR sind:

Fehlende Flexibilität des EU-Budgets

Die jüngsten Krisen haben die mangelnde Flexibilität des EU-Haushalts und damit die Unfähigkeit Brüssels aufgedeckt, auf politische Herausforderungen mit adäquaten Ressourcen und mit neuen Ausgabeprioritäten reagieren zu können. Die Festlegung der Rubriken des MFR und deren finanzielle Ausstattung erfolgt heute weitgehend unabhängig von den Entwicklungen des politischen Umfelds. Wenn derzeit rund 80 Prozent des EU-Haushaltsvolumens bereits zu Beginn der MFR-Laufzeit auf sieben Jahre fixiert sind, bedeutet dies, dass die EU kaum mehr auf unvorhergesehene Herausforderungen reagieren kann.

Wenn aber die EU in die Lage versetzt werden soll, künftig auf neue Entwicklungen angemessen antworten zu können, stehen grundsätzlich zwei Optionen zur Auswahl:

1. Die EU wird über umfangreichere Reserven verfügen müssen, auf die sie im Krisenfall zurückgreifen und für schnelle Reaktionen einsetzen kann. Dies scheint der Lösungsansatz zu sein, den die Europäische Kommission bevorzugt. Allerdings könnte dieser Ausweg bedeuten, dass die Mitgliedstaaten der EU entweder Mittel übertragen müssen, die nur im Krisenfall verwendet werden dürfen und bis zur Ausrufung der Krise ungenutzt bleiben, oder der EU verbindliche Zusagen geben müssen, im Krisenfall die versprochenen Finanzmittel sofort bereitzustellen.

2. Die EU wird in ihrem Haushalt über weit umfassendere Möglichkeiten der Mittelumschichtung verfügen müssen, als dies bislang der Fall ist. Dies hätte zur Folge, dass die Mittelzusagen zum Beispiel zugunsten von Förderregionen oder für landwirtschaftliche Betriebe nur so lange verbindlich sind, bis eine Krise eine Neufestlegung der politischen Prioritäten erforderlich macht.

Beide Optionen haben somit sowohl Vor- als auch Nachteile. Während die Vorhaltung von Reserven dazu führen dürfte, dass die nationalen Finanzministerien im Fall der Fälle ihre Zweifel anmelden, ob eine

Krise wirklich bedeutsam genug ist, um die Reserven aufzulösen, würden umgekehrt die Reserven auf die Unionsorgane einen stetigen Anreiz ausüben, diese Gelder nicht ungenutzt zu lassen. Bei größeren oder länger andauernden Krisen würden die Mitgliedstaaten zudem befürchten müssen, weitere Mittel über die bereits vorgestreckten hinaus zahlen zu müssen.

Die Variante der Umschichtung wiederum würde für die Mitgliedstaaten bedeuten, dass ihre Abführungen an den EU-Haushalt zunächst nicht erhöht werden müssten und nur im äußersten Krisenfall ein Zuschlag fällig werden könnte. Umgekehrt stünden aber die ihnen zugesagten Gelder aus dem EU-Budget zur Disposition und die bisherige Sicherheit der Planung mit europäischen Fördergeldern könnte sich verringern. Eine Umschichtung wäre also stets mit Einbußen verbunden, die einige Mitgliedstaaten oder spezifische Politikbereiche bzw. Wirtschaftssektoren treffen. Dies könnte im Krisenfall, wenn schnelles und entschiedenes Handeln erforderlich und geboten ist, zu Verzögerungen und EU-internen Verteilungskonflikten führen.

Grundsätzlich sollte es künftig die Option geben, über eine politische Entscheidung die Prioritäten und deren Mittelausstattung im MFR anzupassen und zu modifizieren. Je umfassender, weitreichender und spezifischer die Festlegung der Ausgabeprioritäten im EU-Budget ist, desto leichter sollte eine Revision möglich sein. Gleichzeitig sollte die Krisenreserve erhöht werden, damit Brüssel in akuten Situationen schnell und ohne langwierige Konsenssuche politisch reagieren kann. Die EU muss also einen Weg finden, um ihre finanziellen und damit auch politischen Handlungsspielräume zu vergrößern. Die Verengung des Reaktionsrepertoires durch die Präallokation des überwiegenden Teils der Ressourcen kommt einer überzogenen und nicht notwendigen Selbstbeschränkung der EU gleich.

Zu geringe Effizienz der Ausgaben

Angesichts der Begrenztheit der Haushaltsmittel, die der EU auch in Zukunft zur Verfügung stehen werden, sollte die europäische Haushaltspolitik versuchen, die spärlichen Finanzressourcen effizienter zu nutzen. Es gibt dafür einige Ansatzpunkte:

1. Die Ausgaben sollten deutlich stärker auf die gemeinsam definierten Ziele der EU, also auf einen europäischen politischen Mehrwert, ausgerichtet werden. Dies wird nicht nur von der Monti-Gruppe empfohlen, sondern nahezu alle Beobachter fordern dies seit vielen Jahren.

2. Die Effizienz und die Kontrolle der Mittelverwaltung sollten verbessert werden. Angesichts der Summe, die über die europäischen Struktur- und Agrarfonds ausgezahlt werden, sind Mitnahmeeffekte und Betrug nicht zu vermeiden. Die Mitnahmeeffekte würden aber sicherlich zurückgehen, wenn nur noch die ärmsten und rückständigsten Regionen in der EU aus europäischen Töpfen gefördert würden. Und Hinweise auf betrügerische Falschverwendung werden hoffentlich bald von einer europäischen Staatsanwaltschaft verfolgt mit dem Ergebnis, dass solche europäischen Fördergelder wieder eingetrieben werden.

3. Europäische und nationale Fördermittel sollten enger miteinander verknüpft werden. Die europäischen Gelder sollten grundsätzlich als Ergänzung zu nationalen Fördergeldern eingesetzt werden und nicht die nationale Förderung ersetzen. Diesem Grundsatz folgend könnte in Zukunft das Instrumentarium der abgestuften nationalen Ko-Finanzierung zur Regel für alle europäischen Förderpolitiken werden, also auch in der Agrarpolitik. Die entsprechenden beihilferechtlichen Spielräume wären bei einer solchen MFR-Reform ebenfalls vorzusehen.

4. Derzeit werden die Gelder aus dem EU-Haushalt vornehmlich in Form von Zuschüssen ausgegeben. Ein verstärkter Einsatz innovativer, also als Darlehen oder Kredit gestalteter Finanzinstrumente könnte die begrenzten europäischen Ressourcen mehrfach nutzbar machen. Ein Beispiel

dafür ist der Juncker-Fonds für strategische Investitionen.

Bestehende Reformskepsis überwinden

Die politische Wirksamkeit des Abschlussberichts und dessen Einfluss auf die Meinungsbildung innerhalb der Europäischen Kommission und in den Mitgliedstaaten hängen zum einen von der Veränderungsbereitschaft in der Europäischen Union und insbesondere in den Partnerstaaten ab und zum anderen von der Schlüssigkeit der Reformempfehlungen der HLGOR.

Die Kompromiss- und damit auch Erneuerungsbereitschaft der Mitgliedstaaten ist aus vielerlei, insbesondere innenpolitischen Gründen, eng begrenzt. In ersten Stellungnahmen und Bewertungen des HLGOR-Abschlussberichts zeichneten sich bereits die traditionellen Konfliktlinien im Kreis der Mitgliedstaaten ab: Die Netto*zahler*, wie die Niederlande, Schweden, Dänemark oder Deutschland, nahmen die Änderungsvorschläge der HLGOR lediglich zur Kenntnis und sahen ihre Auffassung bestätigt, wonach umfassende Reformen vornehmlich auf der Ausgabenseite und nicht beim europäischen Eigenmittelsystem erforderlich seien. Dagegen betonten die mittel- und osteuropäischen Netto*empfänger* die Notwendigkeit, die derzeitigen Ausgabenpolitiken fortzuführen und weiterhin mit angemessenen finanziellen Ressourcen auszustatten, insbesondere die europäischen Strukturfonds. Im EP stellten sich die Mitglieder des Haushaltsauschusses hinter die Kernaussagen des Berichts und forderten ein Ende der Nettosaldo-Logik durch die Eröffnung neuer genuiner Eigenmittelquellen. Die Abgeordneten stellten indes das Festhalten an der Begrenzung des MFR auf ein Prozent des EU-BNE in Frage; angesichts der vielfältigen Herausforderungen und neuen Aufgaben benötige die EU zusätzliche Mittel, um ihre Ziele zu erreichen. Die mit dem Brexit absehbaren Verluste durch den Austritt eines großen Beitragszahlers seien durch zusätzliche Ressourcen aus neuen Eigenmittelquellen zu kompensieren.

Weitgehende Einigkeit und Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Monti-Gruppe scheint sich nur in der Frage der Abschaffung jener Eigenmittelquelle abzuzeichnen, die sich am jeweiligen Mehrwertsteueraufkommen in den Mitgliedstaaten orientiert. Die Bemessung dieser Quelle ist überaus kompliziert und intransparent, und auch das Aufkommen steht, als Ergebnis vielfacher Anpassungen, nicht mehr in Relation zu den Kosten für die Erhebung und Berechnung.

Die Reformzurückhaltung der Mitgliedstaaten könnte überwunden werden, wenn die Vorschläge der Monti-Gruppe wegen ihrer Schlüssigkeit und Überzeugungskraft die Vorbehalte und Skepsis auflösen würden. Dies scheint allerdings nicht der Fall zu sein. Zwar teilen alle Akteure das Argument der HLGOR, den EU-Haushalt stärker auf die Schaffung eines europäischen Mehrwerts auszurichten und dabei den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Jedoch handelt es sich dabei um eine oberflächliche Verständigung. Unbeantwortet bleiben die Fragen, was ein europäischer Mehrwert sein könnte, wo er zu finden und wie er zu messen ist. Auch der Vorschlag der HLGOR, das Eigenmittelsystem mit einem neuen Mix an Einnahmequellen grundlegend zu reformieren, stieß auf allenfalls punktuellen Beifall von Seiten der Mitgliedstaaten. Lediglich Italien und Luxemburg unterstützen diese zentrale Empfehlung der Monti-Gruppe.

Auch die Überlegungen, trotz des generellen Ziels, die Einheitlichkeit des EU-Haushalts zu schützen, neue Formen der Differenzierung zuzulassen und ein gesondertes Budget für die Eurozone zu schaffen, wurden von der Mehrheit der Mitgliedstaaten skeptisch beurteilt. Aber gerade auf die Aufgeschlossenheit der Regierungen, deren Steuerzahler ein solches Sonderbudget füllen müssten, wird es bei der Diskussion über diesen Vorschlag ankommen.

Es zeichnen sich in Sachen MFR-Reform also bereits die bekannten Konflikte zwi-

schen den Nettozahlern und -empfängern und zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ab. Die Veränderungsbereitschaft der Mitgliedstaaten ist nach wie vor gering, zumal die einzelnen EU-Partner in ihren Analysen der Schwächen des Eigenmittelsystems und damit implizit bei der Benennung der Punkte, die sie reformieren möchten, nicht übereinstimmen.

Die Empfehlungen der Monti-Gruppe drohen bereits jetzt von diesen traditionellen Verteilungs- und Kompetenzkonflikten zermahlen zu werden. Wie bereits viele Berichte zuvor, könnte auch der Bericht der HLGOR nach Kenntnisnahme schnell in der Schublade verschwinden.

Die »Schubladen-Lösung« würde allerdings der Qualität und Fundiertheit der HLGOR-Vorschläge für eine Reform des EU-Budgets und eine neue Austarierung mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher haushaltspolitischer Verantwortlichkeiten nicht gerecht werden. Der Bericht der Monti-Gruppe enthält einige wertvolle Ansatzpunkte für eine Neugestaltung des MFR, die von den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament ernsthaft geprüft und berücksichtigt werden sollten.

Der Ansatz der HLGOR, eine grundlegende Reform des EU-Haushalts dadurch anzustoßen, dass Anpassungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite vorgenommen werden, sollte eigentlich zu einer größeren Reformbereitschaft bei allen Beteiligten führen. Die Nettozahler, und gerade der größte unter ihnen, Deutschland, sollten ihre allzu einseitige Kritik an fehlender Effizienz und Effektivität in der Gemeinsamen Agrarpolitik und an den europäischen Strukturfonds überdenken. Teilweise mündet diese Kritik sogar in die Forderung, diese Politiken ganz abzuschaffen. Eine komplette Renationalisierung dieser im europäischen Primärrecht verankerten Ausgabenpolitiken wäre ohne eine Änderung des Lissabonner Vertrags ohnehin ausgeschlossen. Die Erwähnung im Lissabonner Vertrag sagt allerdings noch nichts über die finanzielle Ausstattung aus und über die Ziele und Konditionalitäten, die mit den Fördergeldern aus dem EU-Haushalt verbunden werden können.

Umgekehrt sollten die Nettoempfänger die Kritik an der fehlenden Effizienz ihrer mit europäischen Strukturfonds geförderten Programme annehmen und den Fokus ihrer Argumentation stärker auf die gemeinschaftlichen Ziele der EU richten. Auch das EP sollte seine Forderung nach wirklich genuinen europäischen Eigenmitteln, also einer EU-Steuer, nicht allein in der Absicht vorbringen, das Haushaltsvolumen zu erhöhen, ohne die politischen Kosten dieser direkten Belastung der europäischen Steuerzahler tragen zu müssen. Auch die Europaparlamentarier müssen sich ernsthaft für mehr Effizienz und Zielgenauigkeit der europäischen Förderpolitiken einsetzen. Ebenso sollten sie der Versuchung widerstehen, auf die absehbaren finanziellen Folgen des Brexits mit einer scheinbar einfachen Lösung zu reagieren und lediglich eine Kompensation in Form zusätzlicher Zahlungsverpflichtungen der derzeitigen Nettozahler zu fordern, ohne zugleich Ausgabenprogramme zu benennen, bei denen Einsparungen möglich wären.

Die Empfehlung der Monti-Gruppe, neu eingeführte EU-Eigenmittel mit einer politischen Lenkungswirkung zu verknüpfen, könnte eine sinnvolle und für alle Akteure akzeptable Kompromisslösung sein. Auch der Vorschlag der Gruppe, Mittel aus dem EU-Budget nur für Maßnahmen mit dem höchsten europäischen Mehrwert auszugeben, verdient die Unterstützung aller Beteiligten.

Die Definition dessen, was einen europäischen Mehrwert eigentlich kennzeichnet, ist zwar seit vielen Jahre höchst umstritten und auch die Monti-Gruppe liefert keine allgemeine Begriffsbestimmung. Allerdings könnte die von der HLGOR vorgeschlagene Fokussierung auf einen *relativen* europäischen Mehrwert, einen Ausweg bieten. Auch innerhalb der beiden größten Ausgabenbereiche (Gemeinsame Agrarpolitik und Kohäsionspolitik) sollten die europäischen Ressourcen künftig prioritär Vor-

haben fördern, die die EU ihren politischen Zielen näher bringen und damit einen großen europäischen Mehrwert versprechen. Bereits heute dienen die Instrumente der Konzentration und der Konditionalität dazu, dieser Umorientierung der europäischen Strukturfonds auf gemeinsame Ziele und einen europäischen Mehrwert den Weg zu ebnen. Eine ähnliche Neuausrichtung der Förderprioritäten hat auch die Gemeinsame Agrarpolitik erfahren, als sie mit der Einführung einer »greening«-Komponente auf gemeinsame klima- und energiepolitische Ziele hin justiert wurde.

Es sind noch weitere Maßnahmen im Zuge einer schrittweisen inhaltlichen Neuinterpretation der größten Ausgabenbereiche des EU-Budgets möglich. Die bislang dominierende Distributionsfunktion der EU-Förderpolitiken könnte nach und nach reduziert werden und die Allokationsfunktion deutlicher zutage treten.

Der weitere Fahrplan

Die Europäische Kommission muss bis Ende 2017 ihren Vorschlag für einen neuen, die Zeit nach 2020 betreffenden MFR vorlegen. Sie wird dabei die Empfehlungen der Monti-Gruppe prüfen und voraussichtlich auch berücksichtigen. Die Phase der Reflexion hat bereits begonnen, sowohl innerhalb der Kommission als auch innerhalb des Europäischen Parlaments und in den Mitgliedstaaten der EU-27. Zunächst wird es notwendig sein, zu einer konsensfähigen Beurteilung der Mängel des derzeitigen Systems vorzustoßen. Ohne eine Verständigung auf eine solche gemeinsame Fehler- und Schwächenanalyse wird eine Einigung auf Ansatzpunkte für Veränderungen nicht erreicht werden können.

Die Verhandlungen werden dann bis Ende 2019, spätestens Anfang 2020 abgeschlossen werden müssen. Eine gewisse zeitliche Parallelität dieses Prozesses mit den Verhandlungen über die Konditionen des Brexits wird sich nicht vermeiden lassen. Und auch Querverbindungen zwischen beiden Verhandlungsprozessen sind denkbar, zum Beispiel um mögliche Belastungen für einzelne EU-27-Mitglieder als Folge des Austritts Großbritanniens aus dem Binnenmarkt und der Zollunion mit EU-Geldern abzufedern.

Für Deutschland als größtem Mitgliedstaat wird es darauf ankommen, in beiden Verhandlungsarenen auf die Bewahrung des Zusammenhalts in der EU-27 hinzuwirken. Der größte Nettozahler wird sich darauf vorbereiten müssen, zusätzliche Lasten zu übernehmen, damit dieses Ziel erreicht werden kann. Deutschland sollte in den Verhandlungen darauf achtgeben, dass seine grundsätzliche Bereitschaft zur kurzfristigen Lastenübernahme auf der einen mit der Entscheidung für eine langfristig wirkende Strukturreform des EU-Haushalts auf der anderen Seite verbunden ist. Eine solche Reform muss eine Umlenkung der europäischen Ausgabeprioritäten ebenso enthalten wie eine Revision des Eigenmittelsystems. Bei allen Veränderungen dürfen Formen der Differenzierung den Grundsatz der Einheitlichkeit des Haushalts nicht in Frage stellen.

Das Ziel sollte sein, dass die EU langfristig über einen größeren Entscheidungs- und Handlungsspielraum in ihrer Budgetpolitik verfügt und weniger vom Wohlwollen ihrer Mitgliedstaaten abhängig ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364