



## Ein moderner Haushalt für Europa

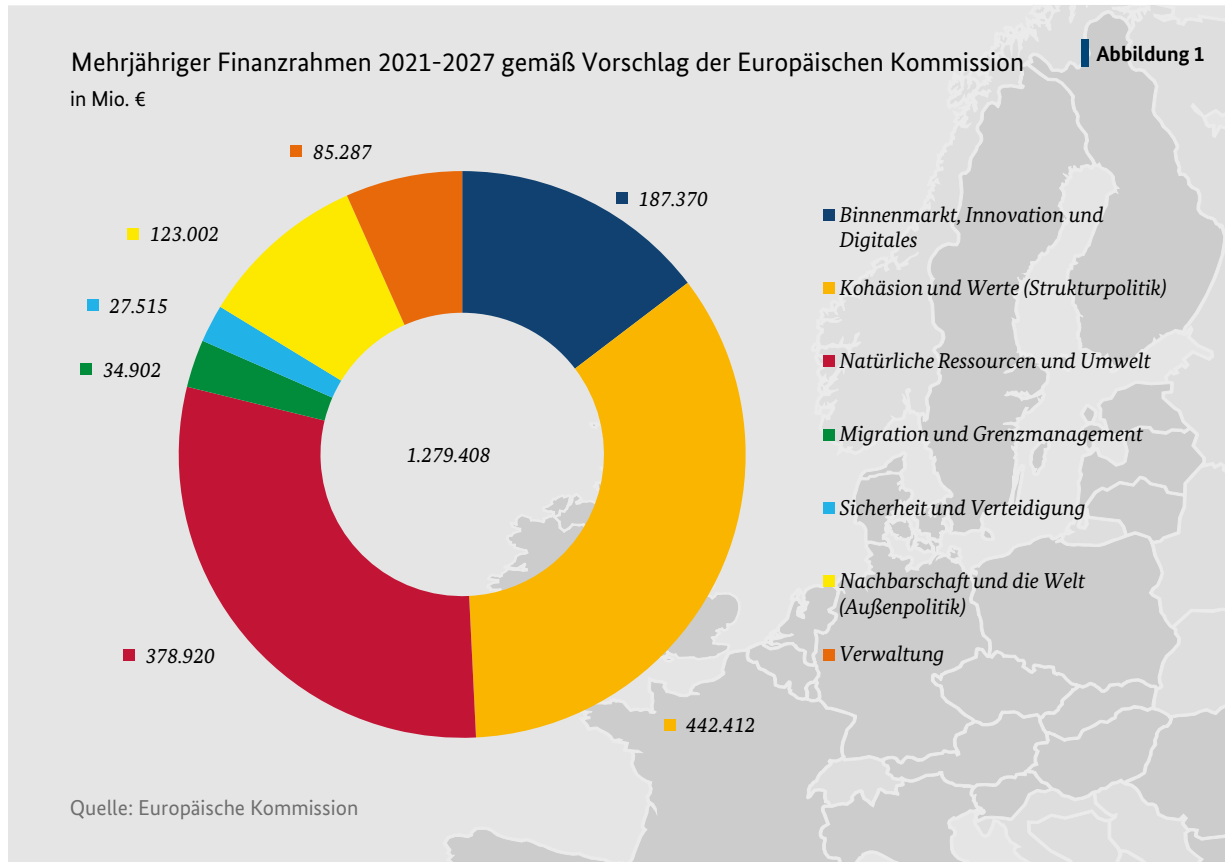
- Europa braucht einen modernen und zukunftsfesten Haushalt. Angesichts der aktuellen Herausforderungen und des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs als einem der größten Beitragszahler werden die derzeit laufenden Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vermutlich die schwierigsten in der Geschichte der Europäischen Union.
- Die Europäische Kommission schlägt eine Erhöhung der Ausgaben in zukunftsorientierten Bereichen – Bildung, Forschung, Innovation, Jugend, Schutz der Außengrenzen, Sicherheit/Verteidigung und Migration – vor. Das Volumen der größten Ausgabenbereiche, der Agrar- und Kohäsionspolitik, soll auf rund 60 % statt bisher 71 % der Gesamtausgaben reduziert werden. Auf der Finanzierungsseite sind zusätzlich neue Eigenmittel vorgesehen.
- Die vorgeschlagene Neuausrichtung geht grundsätzlich in die richtige Richtung, führt aber nicht weit genug. Der Ruf nach „frischem Geld“ mag einigen als bequemer Weg erscheinen. Gerade das BMF muss die Finanzierbarkeit im Blick behalten. Das BMF spricht sich deshalb für eine noch stärkere Modernisierung des Haushalts aus.

### Herausforderungen

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben deutlich gemacht, dass die Finanzen der Europäischen Union (EU) grundsätzlich reformiert werden müssen. Die aktuellen Herausforderungen (u. a. Migration, Verteidigung, Sicherheit, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit) führen vor Augen, dass im EU-Haushalt zu viele Mittel für liebgewonnene Ausgabenbereiche gebunden sind. Gleichzeitig fehlen Mittel für Aufgaben, die auf der europäischen Ebene effizienter angegangen werden können. Zudem entsteht mit dem Ausscheiden eines der größten Beitragszahler eine erhebliche jährliche Finanzierungslücke im zweistelligen Milliardenbereich.

### Inhalt der Kommissionsvorschläge

Auf diese Herausforderungen will die Europäische Kommission mit ihren Vorschlägen für einen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 reagieren. Dieser umfasst neben der MFR-Verordnung u. a. 37 Ausgabenprogramme sowie Vorschläge für ein reformiertes Eigenmittelsystem.



## Volumen

Die Europäische Kommission schlägt einen Anstieg des Gesamtvolumens der sogenannten Mittel für Verpflichtungen (MfV) gegenüber dem aktuellen MFR 2014-2020 um rund 18 % (circa 192 Mrd. €) auf 1.279 Mrd. € vor. Das entspricht 1,11 % des Bruttonationaleinkommens (BNE), also der Wirtschaftsleistung der 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27-BNE). Hinzu kommen weitere 30 Mrd. € für Ausgaben außerhalb des MFR. Damit liegt das vorgeschlagene Gesamtvolumen bei insgesamt 1.309 Mrd. € (1,14 % des EU-BNE). Rechnet man den Teil der EU-Ausgaben heraus, der aktuell für Programme im

Vereinigten Königreich angesetzt ist, so handelt es sich beim Vorschlag der Europäischen Kommission um einen Anstieg von rund 24 % (circa 244 Mrd. €).

In Bezug auf die für die Eigenmittelabführungen aus dem Bundeshaushalt relevante Größe der sogenannten Mittel für Zahlungen (MfZ) schlägt die Europäische Kommission ein Gesamtvolumen von 1.246 Mrd. € vor (1,08 % des EU-27-BNE). Dies entspricht einem Anstieg von 220 Mrd. € (+21 %). Hinzu kommen wiederum 30 Mrd. € außerhalb der MFR-Obergrenzen. Das vorgeschlagene Gesamtvolumen für die MfZ liegt damit bei insgesamt 1.276 Mrd. € (1,11 % des EU-BNE).

## Mittel für Verpflichtungen in Mrd. €

Tabelle 1

Mittel für Verpflichtungen		MFR 2014-2020	MFR 2021-2027
in Mrd. €		EU 28	EU 27
I.	Binnenmarkt, Innovation und Digitales	126	187
II.	Kohäsion und Werte (Strukturpolitik)	394	442
III.	Natürliche Ressourcen und Umwelt	420	379
IV.	Migration und Grenzmanagement	10	35
V.	Sicherheit und Verteidigung	2	28
VI.	Nachbarschaft und die Welt (Außenpolitik)	66	123 <sup>1</sup>
VII.	Verwaltung	70	85
<b>Gesamt</b>		<b>1.087</b>	<b>1.279</b>
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF, ohne African Peace Facility)		28	-
<b>Gesamt inklusive EEF</b>		<b>1.115</b>	<b>1.279</b>

1 Inklusive EEF (ohne African Peace Facility).  
Quelle: Europäische Kommission

Nach ersten vorläufigen Berechnungen würden die jährlichen Abführungen Deutschlands an die EU durch den Kommissionsvorschlag um durchschnittlich etwa 15 Mrd. € steigen. Aber bereits eine Beibehaltung der aktuellen Begrenzung des EU-Haushalts bei rund 1 % des EU-27-BNE hätte eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung der Mitgliedstaaten zur Folge. Allein die Beiträge Deutschlands zum EU-Haushalt würden dadurch um durchschnittlich etwa 10 Mrd. € steigen.

## Entwicklung der Ausgabenseite

Der Anteil „traditioneller“ Ausgabenbereiche (Agrarpolitik, Strukturfonds) ginge nach dem Kommissionsvorschlag zurück (von über 70 % auf rund 60 %). Dies liegt allerdings mehr an einer Aufstockung des Gesamtvolumens des MFR (+192 Mrd. €) als an einer substantiellen Kürzung dieser Bereiche. Bei der Agrarpolitik würde die Mittelausstattung um circa 41 Mrd. € sinken, für die Strukturfonds bliebe sie in etwa unverändert. In Deutschland wären im Bereich der Strukturpolitik zwar voraussichtliche Kürzungen zu verzeichnen (circa 8 %). Der Hauptgrund dafür sind allerdings die positive wirtschaftliche Gesamtentwicklung und die daraus resultierende sinkende Bedürftigkeit.

Gleichzeitig schlägt die Europäische Kommission deutliche Steigerungen bei den Ausgaben für Binnenmarkt, Bildung, Forschung, Innovation und Digitales, Migration und Grenzschutz, Sicherheit und Verteidigung sowie EU-Außenpolitik (Nachbarschaft und die Welt) vor. Hierzu sollen wesentliche Außeninstrumente zusammengeführt und unter Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt integriert werden. Zudem möchte die Europäische Kommission den Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (sogenannter Juncker-Plan) und sämtliche Finanzinstrumente im EU-Haushalt zu einem sogenannten InvestEU Fund zusammenführen.

## Reform der Strukturpolitik

Die Europäische Kommission schlägt – nicht zuletzt einem deutschen Anliegen folgend – außerdem vor, im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters (Teil der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene) identifizierte strukturelle Herausforderungen für Mitgliedstaaten bei der Programmierung der Europäischen Strukturfonds stärker zu berücksichtigen. Zusätzlich enthält der Vorschlag weitere eigenständige Instrumente:

- Reform Support Programme mit einem Gesamtvolumen von 25 Mrd. € über 7 Jahre, bestehend aus
  - einem sogenannten Reform Delivery Tool zur Unterstützung von Strukturreformen,
  - einer Konvergenz-Fazilität zur Unterstützung des Eurobeitritts,
  - einer Ausweitung des bestehenden Instruments zur Bereitstellung technischer Hilfe.
- Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF), bestehend aus
  - einem durch den EU-Haushalt abgesicherten Darlehensvolumen von 30 Mrd. € zur Unterstützung öffentlicher Investitionen der Mitgliedstaaten, um sogenannte asymmetrische Schocks abzufedern und
  - einer Ergänzung um Zinssubventionen.

Insbesondere die europäische Strukturförderung sollte tatsächlich stärker auf die Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen ausgerichtet werden, um nationale Strukturreformen zu unterstützen. Die begrenzten EU-Mittel müssten sehr viel gezielter eingesetzt werden, um nachhaltig wirtschaftliche Aufholprozesse zu ermöglichen. So würde der EU-Haushalt auch einen stärkeren Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität der EU leisten.

Ein weiteres Anzeichen für die Reformbedürftigkeit der Strukturpolitik ist die schleppende Abrufquote der vorhandenen EU-Mittel in diesem Bereich. Eine aktuelle Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments weist darauf hin, dass Ende 2017 EU-weit lediglich 11 % der vorgesehenen Mittel ausgezahlt worden waren. Dies führt zu einem Zahlungsrückstand von mittlerweile rund 270 Mrd. €, was auch vom Europäischen Rechnungshof (ERH) kritisiert wird. Die Mittel seien zwar zugesagt, würden aber nicht abgerufen. Oft mangle es an geeigneten Projekten. Der ERH hat außerdem in einem aktuellen Sonderbericht Mängel bei den beiden

größten Instrumenten der Strukturpolitik festgestellt, dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung und dem Europäischen Sozialfonds. Insbesondere hier werde bei der Auswahl und Begleitung der Projekte weiterhin wenig ergebnisorientiert vorgegangen.

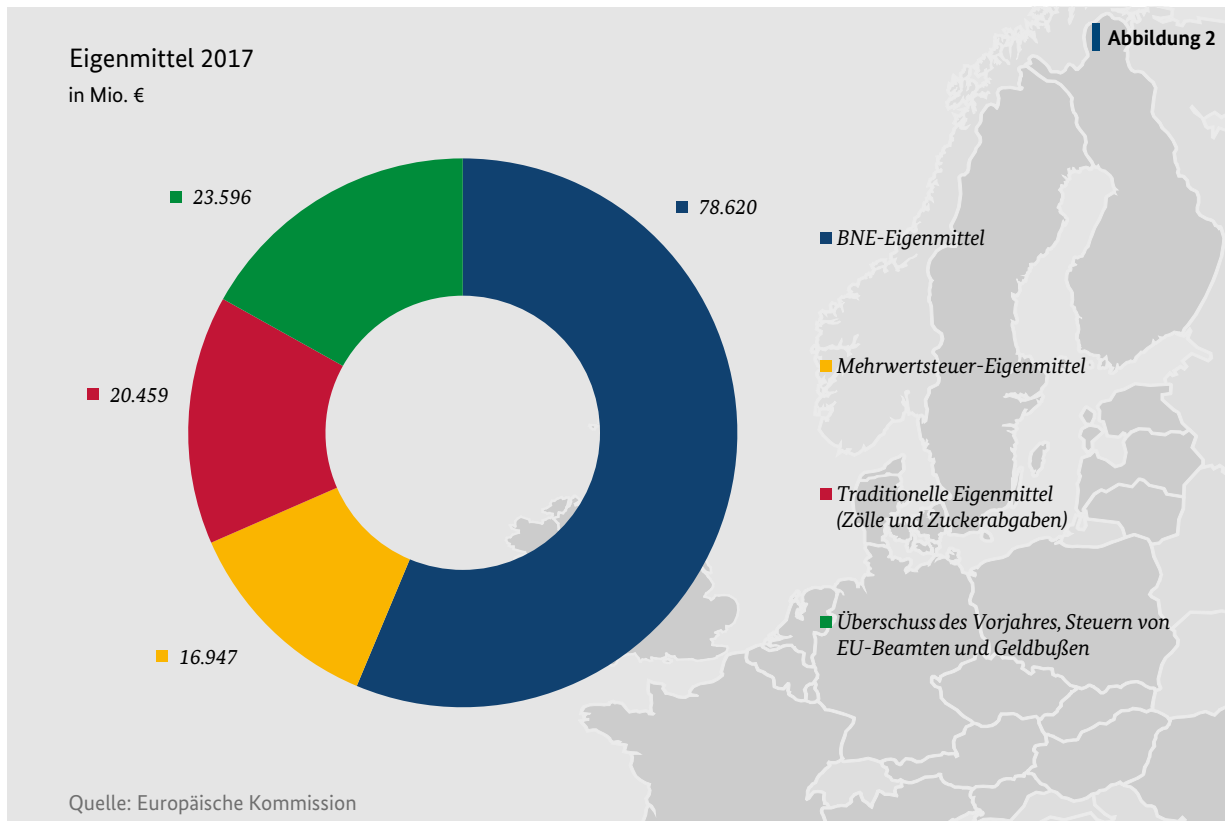
Hier gilt es, die Verwendung der EU-Gelder auf den Prüfstand zu stellen, wobei auch die Volumenfrage kein Tabu sein darf. Ein Abbau des Zahlungsrückstands ist hier auch deshalb angezeigt, da dieser zusätzlich zu den künftigen Ausgaben im MFR 2021-2027 abbezahlt und von den Mitgliedstaaten finanziert werden muss.

### **Unterstützung nationaler Strukturreformen**

Um die vielen Milliarden Euro an EU-Strukturfördermitteln wirksamer einzusetzen, sollen die Strukturfonds enger mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung verknüpft werden, die im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters erfolgt. Dafür sollen die Strukturfonds stärker auf Umsetzung sogenannter länderspezifischer Empfehlungen des Rates ausgerichtet werden. Hierzu hat die Europäische Kommission Vorschläge vorgelegt. Die Ansätze gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings sollte auf eine konsequente Ausgestaltung geachtet werden, was derzeit intensiv auf europäischer Ebene diskutiert wird.

## ■ Entwicklung der Einnahmenseite

Anders als in nationalen Haushalten werden im EU-Haushalt die Ausgaben immer vollständig durch Beitragsabrufe bei den Mitgliedstaaten ausgeglichen. Eine Kreditaufnahme ist in den EU-Verträgen nicht vorgesehen. Die Ausgaben aus dem EU-Haushalt werden hauptsächlich aus den sogenannten Eigenmitteln finanziert. Diese bestehen u. a. aus den traditionellen Eigenmitteln (TEM: Zölle), Mehrwertsteuer-Eigenmitteln sowie BNE-Eigenmitteln und werden bis auf die sonstigen Einnahmen (u. a. Bußgelder und Strafen) von



den Mitgliedstaaten gezahlt. Für die Finanzierung gilt eine Gesamtbergrenze von derzeit 1,20 % des BNE aller Mitgliedstaaten. Dies stellt somit die absolute Obergrenze für mögliche Ausgaben des EU-Haushalts dar.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission beinhaltet u. a. folgende Änderungen auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts:

- Erhöhung der Eigenmittelobergrenze auf 1,29 % des EU-27-BNE für die Mittel für Zahlungen, u. a.
  - zur Schaffung der WWU-Stabilisierungsfunktion und
  - der Integration des Europäischen Entwicklungsfonds.
- Reform des Mehrwertsteuer-Eigenmittels und Erhöhung des Abrufsatzes

- Einführung drei neuer Eigenmittelkategorien:

1. Anteil basierend auf den jeweiligen nationalen Einnahmen aus dem Europäischen Emissionshandelssystem,
2. nationaler Beitrag, der auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet wird,
3. Beitrag, der sich am Anteil des jeweiligen Mitgliedstaats an der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) bemisst.

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass diese neuen Eigenmittelkategorien 22 Mrd. € pro Jahr zur Finanzierung des EU-Haushalts beitragen könnten. Zusätzlich sollen zukünftig Anteile der bisher den nationalen Notenbanken zustehenden Gewinne der Europäischen Zentralbank (sogenannte Seigniorage-Einkünfte) die oben genannten



Zinssubventionen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) finanzieren. Schließlich sollen die bisher Deutschland, Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Österreich gewährten Rabatte abgeschafft und durch sogenannte Pauschalrabatte ersetzt werden, die bis 2025 dann vollständig auslaufen würden.

Das BMF als Federführer innerhalb der Bundesregierung für den Bereich der EU-Eigenmittel setzt sich in den Verhandlungen zu den Eigenmittelvorschlägen der Europäischen Kommission für eine Vereinfachung des Eigenmittelsystems ein. Das bestehende Finanzierungssystem funktioniert gut. Es gewährleistet eine gerechte Lastenteilung insbesondere durch die BNE-Eigenmittel, die an die Wirtschaftskraft eines jeden Mitgliedstaates anknüpfen. Das BMF begrüßt daher den Ansatz der Europäischen Kommission, die BNE-Eigenmittel als Fundament der Einnahmenseite des EU-Haushalts zu bewahren. Auch die Zielsetzung der Europäischen Kommission, das Finanzierungssystem einfacher, gerechter und transparenter zu gestalten, wird vom BMF geteilt. Aus Sicht des BMF würde man diesen Zielen mit der Abschaffung der auf der Mehrwertsteuer basierenden Eigenmittel näher kommen. Auch bei der Prüfung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen neuen Eigenmittelkategorien wird sich das BMF daran orientieren, ob das Eigenmittelsystem damit einfacher, gerechter und transparenter wird.

Bundesminister Scholz hat zudem beim Ministertreffen im Juni 2018 in Luxemburg mit seinem französischen Kollegen Bruno le Maire den anderen Finanzministern der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten einen Neustart der Gespräche zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTT) vorgeschlagen. Um die Verhandlungen über eine Einführung einer FTT zu beschleunigen und weitere Mitgliedstaaten für die verstärkte Zusammenarbeit zu gewinnen, haben sie eine Einführung einer EU-weiten FTT auf Basis des existierenden französischen Modells ins Gespräch gebracht und vorgeschlagen, die dadurch generierten Einnahmen zur Finanzierung europäischer Ausgaben zu verwenden.

## ■ Verfahren und Zeitplan

Der Rat beschließt die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene MFR-Verordnung einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Bundesregierung wird im Rat durch das federführende Auswärtige Amt vertreten. Die Sitzungen des Rates werden vorbereitet durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter in Brüssel (AStV). Der AStV wiederum wird unterstützt durch eine horizontale Arbeitsgruppe (Ad hoc Working Party) zum MFR. Diese Arbeitsgruppe berät insbesondere horizontale Fragen sowie solche zur Mitteleinrichtung der einzelnen Ausgabenprogramme.

Die Rechtsgrundlagen für die 37 Ausgabenprogramme (sogenannte Sektorverordnungen) werden im Übrigen in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen beraten und anschließend im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments beschlossen.

Der das Eigenmittelsystem der EU regelnde Eigenmittelbeschluss wird zunächst im Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments angenommen. Anschließend müssen alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften dem Eigenmittelbeschluss zustimmen. Diese Zustimmung erfolgt in Deutschland durch ein Gesetz des Bundestags unter Beteiligung des Bundesrats.

Die Europäische Kommission möchte die MFR-Verhandlungen möglichst vor der Wahl zum nächsten Europäischen Parlament im Frühjahr 2019 abschließen.

## ■ Unterschiedliche Interessenlage

Die Verhandlungen sind von vielfältigen und oftmals widerstreitenden Interessen geprägt. Während unter den Mitgliedstaaten die Empfänger von hohen Fördergeldern im Agrar- und Kohäsionsbereich Kürzungen ablehnen, werden diese von anderen Mitgliedstaaten gerade gefordert, um die



Brexit-Lücke auszugleichen und im Gegenzug eine Stärkung der neuen Prioritäten zu finanzieren. Eine Reihe von Mitgliedstaaten erklärt sich bereit, die eigenen Beiträge zu erhöhen, andere lehnen dies bisher kategorisch ab. Innerhalb der verschiedenen Politikbereiche hat nahezu jeder Mitgliedstaat unterschiedliche Interessenschwerpunkte. Deutschland kann mit seiner moderaten Position hier die Funktion eines Brückenbauers einnehmen.

Sodann ist auch das Europäische Parlament zu berücksichtigen, das dem MFR am Ende zustimmen muss und beim Eigenmittelbeschluss angehört wird. Es fordert für den nächsten MFR ein Volumen von 1,3 % des EU-27-BNE und lehnt Kürzungen bei der Agrar- und Strukturpolitik – auch infolge des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs – ab. Neue Prioritäten sollen vollständig durch zusätzliche Mittel finanziert werden.

## ■ Fazit

Die EU-Finzen müssen noch stärker auf die aktuellen gemeinsamen Herausforderungen der EU, Zukunftsthemen und europäischen Mehrwert ausgerichtet werden. Die Gesamthöhe des MFR wird vor dem Hintergrund der Gesamtqualität des MFR-Pakets und der Möglichkeit einer fairen Lastenteilung („Rabatte“) zu beurteilen sein. Das von

der Europäischen Kommission vorgeschlagene Volumen von 1,11 % des EU-27-BNE würde für Deutschland zu durchschnittlichen jährlichen Beiträgen von rund 45 Mrd. € führen. Das ist realistisch nicht darstellbar. Da auch schon ein MFR-Volumen in Höhe von 1,0 % des EU-27-BNE eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung der Mitgliedstaaten zur Folge hat, können nicht alle Wünsche erfüllt werden. Gleichwohl sind die Vorschläge der Europäischen Kommission ein erster wichtiger Schritt im Verhandlungsprozess, der nun deutlich an Fahrt aufgenommen hat.

Neben Beratungsbedarf zum Volumen wird die Zustimmungsfähigkeit des Pakets für das BMF am Ende auch davon abhängen, ob ein inhaltlicher Neuanfang gelingt. Denn eine finanzielle Stärkung der EU kann kein Selbstzweck sein. Sie steht in einem Bedingungs Zusammenhang mit einer erfolgreichen Modernisierung des EU-Haushalts.